

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALINE ZELI VENTURI

O PLENO EMPREGO EM KEYNES E O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO
NA DÉCADA DE 2000

CURITIBA
2013

ALINE ZELI VENTURI

O PLENO EMPREGO EM KEYNES E O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO
NA DÉCADA DE 2000

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Área de Concentração em Economia Política do Estado Nacional e da Governança Global, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à Obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto

CURITIBA
2013

ATA

Os membros da Comissão Examinadora designados pelo Colegiado do PPPP – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná aprovaram a dissertação de Mestrado com o título **"O Pleno Emprego em Keynes e Políticas de Emprego no Brasil"**, apresentada pela mestranda **Aline Zeli Venturi**, no dia 25 de novembro de 2013.

Seguem, em anexo, os pareceres dos integrantes da Comissão.

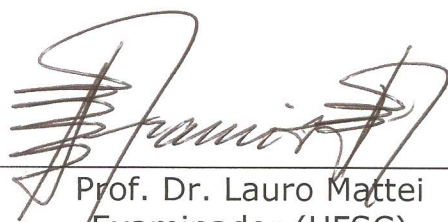
Curitiba, 25 de novembro de 2013



Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto
Presidente/Orientador/UFPR



Profª Drª Liana da Frota Carleial
Examinadora/UFPR



Prof. Dr. Lauro Mattei
Examinador (UFSC)

PARECER

DEFESA DE DISSERTAÇÃO

MESTRANDA: Aline Zeli Venturi

TÍTULO: "O Pleno Emprego em Keynes e Políticas de Emprego no Brasil"

PARECER

Aprovado condicionado às reformulações
sugeridas pela banca de qualificação

Curitiba, 25 de novembro de 2013



Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto
Presidente/Orientador/UFPR

PARECER

DEFESA DE DISSERTAÇÃO

MESTRANDA: Aline Zeli Venturi

TÍTULO: "O Pleno Emprego em Keynes e Políticas de Emprego no Brasil"

PARECER

A dissertação de mestrado foi aprovada.
No entanto, são necessários a incorporação de
alguns comentários emitidos pelos examinadores
antes do entrega definitiva.

Curitiba, 25 de novembro de 2013



Profa Dra Liana da Frota Carleial
Examinadora/UFPR

PARECER

DEFESA DE DISSERTAÇÃO

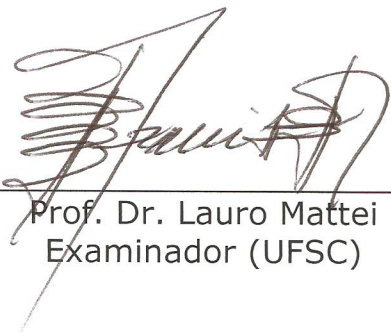
MESTRANDA: Aline Zeli Venturi

TÍTULO: "O Pleno Emprego em Keynes e Políticas de Emprego no Brasil"

PARECER

O trabalho foi aprovado, devendo a candidata incorporar algumas sugestões da banca durante a sessão de defesa.

Curitiba, 25 de novembro de 2013



Prof. Dr. Lauro Mattei
Examinador (UFSC)

TERMO DE APROVAÇÃO

ALINE ZELI VENTURI

O PLENO EMPREGO EM KEYNES E O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 2000

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPR

Banca Examinadora:

Profª Drª Liana da Frota Carleial

Instituto Municipal de Administração Pública- IMAP

Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei

Programa de Pós-Graduação em Administração – UFSC

Curitiba, 25 de novembro de 2013.

RESUMO

Este trabalho tem como proposta analisar se existiu ou existe no Brasil indícios da realização de políticas públicas à favor de um regime de demanda efetiva de pleno emprego. Diante de uma discussão crítica à respeito das condições de desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro, este texto será desenvolvido à luz da teoria do emprego elucidada por Keynes. Um aparato instrumental de políticas a favor do pleno emprego foi desenvolvido no pós-guerra como forma de arrefecer os impactos causado pela crise de 1929. Desta mudança de paradigma na teoria econômica se derivou uma nova preocupação dos governos, a saber, a manutenção de um mercado de trabalho estável e com empregos para todos aqueles desejosos de trabalhar. Um conjunto de medidas em favor da elevação da demanda agregada foram direcionados como solução para a manutenção do pleno emprego nos países centrais e periféricos. De forma rudimentar, a partir do modelo de industrialização incorporado no Brasil após a crise de 29, houve o desenvolvimento e estruturação de um mercado de trabalho nacional, peculiar e heterogêneo. Diferente dos países de capitalismo desenvolvido, o Brasil não internalizou as mesmas condições de manutenção de um regime de demanda efetiva a favor do pleno emprego. Neste contexto, esta dissertação buscará avaliar este processo histórico de formação de um mercado de trabalho dual e de elevada desigualdade social, que se delimitou até o final dos anos 90. Por fim, fará uma discussão sobre a atualidade do debate do pleno emprego nos anos recentes, buscando apresentar indicadores de caracterização do mercado de trabalho brasileiro. Com a retomada do crescimento e a ampliação da oferta de empregos formais no país, após 2004, muitos acreditam termos alcançado um regime de pleno emprego efetivo.

Palavras-chave: pleno emprego; demanda efetiva; formação do mercado de trabalho; Brasil.

ABSTRACT

This paper aims to study whether existed in Brazil evidence of public policies in favor of a system of effective demand for full employment. Faced with a critical discussion of the conditions of development of the Brazilian labor market, this text will be developed in the light of the theory of employment elucidated by Keynes. An instrumental apparatus of policies to promote full employment was developed in the postwar period as a way to cool the impacts caused by the 1929 crisis. This paradigm shift in economic theory derived a new concern for the governments, such as the maintenance of a stable labor market and jobs for all those willing to work. A set of measures in favor of the increase in aggregate demand have been targeted as a solution to the maintenance of full employment in the central and peripheral countries. From industrialization model incorporated in Brazil after the crisis of 29, there was the development and structuring of a heterogeneous and peculiar national labor market. Unlike the developed capitalist countries, Brazil has not internalized the same conditions of maintaining a regime of effective demand in favor of full employment. In this context, this paper will seek to review this historical process of formation of a dual labor market and high social inequality, which is persisted until the end of the 90s. Finally, we will present a discussion on full employment in recent years, seeking to present indicators characterizing the Brazilian labor market. With the recovery of growth and expansion of formal employment offering in the country, after 2004, many believe we have reached a regime of effective full employment.

Keywords: full employment; effective demand; conformation of the labor market; Brazil.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - VARIAÇÃO REAL DO PIB. BRASIL, 1986 A 2011.....	59
GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO ABERTO NO BRASIL ENTRE 1995 E 2009.....	61

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA, DA CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO E DE DESEMPREGO. BRASIL (1940/1980).....	50
TABELA 2 - TAXAS DE CRESCIMENTO DO EMPREGO POR SETORES. BRASIL (1950/1980)	52
TABELA 3 – TOTAL DE EXPORTAÇÕES, FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO, DESPESAS DO GOVERNO EM RELAÇÃO AO PIB E PARTICIPAÇÃO DA EXPORTAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB (1990-2012).....	65
TABELA 4 - TAXA DE DESEMPREGO ABERTO (MÉDIA ANUAL E MÉDIA TRIMESTRAL): REGIÕES METROPOLITANAS - 2009-2013 (%)	69
TABELA 5 – TAXAS DE DESEMPREGO, POR TIPO DE DESEMPREGO: REGIÕES METROPOLITANAS - 2009-2013 (%)	71
TABELA 6 - PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS, POR CONDIÇÃO DE ATIVIDADE E DE OCUPAÇÃO NA SEMANA. BRASIL (2010).....	73
TABELA 7 - PROPORÇÃO DE TRABALHADORES (10ANOS OU MAIS) DESOCUPADOS OU OCUPADOS SEM RENDIMENTO: BRASIL, REGIÃO E UF - 2010 (%).....	75
TABELA 8 - DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, OCUPADAS NA SEMANA DE REFERÊNCIA, SEGUNDO A SEÇÃO DE ATIVIDADE DO TRABALHO PRINCIPAL – BRASIL - 2010.....	76

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. REVISÃO DE LITERATURA	12
2.1 O CONCEITO DE PLENO EMPREGO	12
2.1.1 O pleno emprego e a Organização Internacional do Trabalho (OIT)	14
2.1.2 O pleno emprego (neo) clássico	16
2.1.3 O pleno emprego em Keynes.....	19
2.2 A DETERMINAÇÃO DO VOLUME DE EMPREGO: A ÊNFASE NA DEMANDA AGREGADA	23
2.2.1 O princípio da demanda efetiva	24
2.2.2 Incentivos à demanda agregada e a interpretação convencional	28
2.3 PARA ALÉM DA DEMANDA AGREGADA.....	31
2.3.1 A interpretação dominante no pós-Guerra	31
2.3.2. Por uma reorientação da política fiscal	34
3. BRASIL: FATORES ESTRUTURAIS E CONSEQUÊNCIAS SOBRE O EMPREGO	37
3.1 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E CRESCIMENTO.....	38
3.2 APONTAMENTOS HISTÓRICOS: ESTRUTURA DE DEMANDA EFETIVA NO BRASIL	40
3.2.1 Economia assalariada, fluxos de renda e a dependência do setor exportador	40
3.2.2. A primeira fase de industrialização ou industrialização espontânea	43
3.2.3. O processo de substituição de importações e o prolongamento da desigualdade.....	46
3.3 CRISE DE ESTRUTURAS E DESESTABILIZAÇÃO: APÓS A DÉCADA DE 1980	52
4. POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL RECENTE	57
4.1 OS ANOS DE 1990: UM MARCO NA DESESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO	58
4.2 O VIÉS LIBERAL DAS POLÍTICAS DE EMPREGO DOS ANOS DE 1990	61
4.3 OS ANOS 2000, O NOVO CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO BRASILEIRO E O FOCO NO CRESCIMENTO.....	65
4.4 CARACTERIZAÇÃO DO EMPREGO RECENTE E PERMANÊNCIA DE FATORES ESTRUTURAIS	68
4.5 CAMINHOS PARA O PLENO EMPREGO	77
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS	82

1. INTRODUÇÃO

Após anos de estagnação ou lento crescimento a geração de emprego no Brasil experimentou forte crescimento desde 2006. A taxa de ocupação¹ da população economicamente ativa - medida pelo IBGE em 6 Regiões Metropolitanas - atingiu 95,4% em dezembro de 2012. Da mesma maneira, a taxa de desemprego teve uma trajetória descendente desde 2002, quando passou de patamares de 12% para alcançar 5,8% em maio de 2013 (IBGE, 2013). Chega-se a dizer que vivemos um período de pleno emprego da mão-de-obra. Mas será mesmo?

Após duas décadas de elevadas taxas de desemprego, de convivência com formas precárias de trabalho e informalidade, reflexos de uma política econômica de taxas de juros altas e baixo crescimento econômico, o país iniciou uma fase de recuperação de seus indicadores econômicos. Com uma inflação controlada e um mercado externo favorável, a partir da década de 2000, o Brasil retomou sua capacidade de crescimento, e, conseqüentemente, se iniciou um ciclo de recuperação do mercado de trabalho.

Nesse contexto de mudanças na inserção da economia brasileira, e de certo otimismo na alavancagem dos níveis de emprego e renda, muitos economistas e *policy makers* iniciaram um debate sobre a possibilidade de uma tendência ao pleno emprego no Brasil (PRONI, 2012; IPEA, 2012). Este conceito está associado na economia clássica ao uso dos fatores de produção – capital e trabalho – em sua taxa máxima de utilização.

De acordo com a teoria econômica a expressão “pleno emprego” foi usada inicialmente para representar este estado de equilíbrio, onde toda a demanda por trabalho é igualada à sua oferta, em um modelo de concorrência perfeita. O desemprego era visto primeiramente como um fenômeno voluntário ou meramente como um sintoma de desequilíbrio entre oferta e demanda de trabalho.

Keynes (1936) foi quem primeiro questionou a permanência de pleno emprego nesta abordagem clássica. Segundo sua perspectiva, o sistema era

¹ Taxa de ocupação: É a relação entre o número de pessoas ocupadas e o número de pessoas economicamente ativas na semana de referência (IBGE,2013).

instável e poderia operar normalmente sem o pleno emprego dos fatores produtivos. O pleno emprego com alocação perfeita de fatores seria um caso especial dentro da perspectiva de um nível de emprego compatível com o equilíbrio. A demanda efetiva associada à condição de pleno emprego era um caso particular, que conforme sua teorização, só se verificava em um ponto específico de atividade econômica onde a propensão a consumir e o incentivo para investir estivessem associados em uma determinada condição.

A partir das concepções de crescimento econômico e do movimento dos ciclos de expansão e crise derivados do funcionamento normal das economias capitalistas modernas, desenvolveu-se um aparato instrumental que daria aos governos, no contexto da crise de 29, um novo papel na manutenção da estabilidade econômica e dos empregos recém conquistados pela classe operária. Segundo uma nova classe de pensadores que conviveram com os perversos impactos da crise, caberia ao governo a responsabilidade de adotar políticas macroeconômicas compromissadas com a manutenção do pleno emprego.

A proposta de combate ao desemprego destacada na Teoria Geral admitia a existência de mecanismos de política monetária e mais eficazmente, fiscal, que levariam a economia a um ponto, não de equilíbrio, mas de regime de pleno emprego entre flutuações cíclicas. Este regime de pleno emprego é determinado não apenas por limitações de caráter econômico e orçamentário dos governos, mas também por uma série de limitações políticas e institucionais.

De forma mais crônica, dado o esquema histórico de divisão internacional do trabalho, estas mesmas limitações dos mercados de trabalho foram observadas no contexto das economias latino-americanas. Após um período de industrialização tardia e periférica, no que diz respeito à dependência dos setores externos quanto à tecnologia e recursos, desenvolveu-se no Brasil um mercado de trabalho caracterizado pela alta heterogeneidade, baixos salários e elevado excedente de mão-de-obra.

Os anos de 1950 a 1980, apesar de representarem um fortuito avanço das forças produtivas da industrialização no Brasil, não conseguiram eliminar uma carga de atraso estrutural relacionado à formação econômica e dependente da economia brasileira. O Brasil chegou à crise do final da década de 1970 sem um mercado interno capaz de manter uma demanda efetiva em favor níveis elevados de

emprego. Como consequência, um conjunto de medidas de ajuste estrutural foram impostas sobre a economia e os trabalhadores nas décadas posteriores.

Deste quadro estrutural de desenvolvimento, e mediante a retomada do crescimento econômico e dos investimentos públicos desde os anos de 2004, este trabalho pretende analisar se houve ou há no Brasil algum indício de políticas à favor de um regime de demanda efetiva de pleno emprego. Olhando para o desenvolvimento econômico de nosso país, cabe analisar que fatores estruturais condicionaram a formação de nosso mercado de trabalho e que caminhos foram percorridos em direção à políticas de emprego vigentes ou não no país.

Para este fim este trabalho foi dividido em mais quatro partes além desta Introdução. Como forma de retomar os conceitos clássicos e sustentar o embasamento teórico desta empreitada, o Capítulo 2 tem como objetivo apresentar alguns apontamentos teóricos a respeito do marco sobre pleno emprego. Para tanto foi utilizada preponderantemente a abordagem presente em *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), de John Maynard Keynes. Buscando enfatizar a moderna teoria da demanda efetiva como determinante do nível de emprego, se construiu um argumento adicional ao pensamento recorrente da Teoria Keynesiana. Estes argumentos foram desenvolvidos com base nos escritos de Minsky (1986) e Wray (2007), que desenvolveram interpretações pós-keynesianas em relação às políticas de combate ao desemprego e à manutenção do pleno emprego.

O Capítulo 3, Brasil: Fatores estruturais e consequências sobre o emprego, trará o debate regional sobre os conceitos de crescimento, distribuição de renda, emprego e estruturas de demanda efetiva, desenvolvidos à luz do pensamento nacional. Serão apresentados, sob forte embasamento em Celso Furtado, Conceição Tavares e outros pensadores do desenvolvimento nacional, os fatores estruturais da baixa dinâmica da economia brasileira, em relação à manutenção de um mercado de trabalho desenvolvido. A fim de explorar as características estruturais da economia e do mercado de trabalho brasileiro em formação este capítulo buscará uma interpretação do período de industrialização à luz dos conceitos brevemente discutidos da teoria da demanda efetiva.

O Capítulo 4, Atualidade do debate sobre pleno emprego no Brasil, se iniciará com uma apresentação das consequências desestruturantes da alteração do modelo de desenvolvimento implementado no país a partir de 1990. Uma das considerações deste trabalho é de que as mudanças ocorridas na economia brasileira, como

consequência da inserção no fenômeno da globalização financeira, implicaram em um regime de baixa demanda efetiva, que se refletiu em uma elevada taxa de desemprego associada à instabilidade na renda. O capítulo ainda trabalhará em torno da argumentação teórica desenvolvida como justificativa para o fraco desempenho do mercado de trabalho, no contexto das reformas liberalizantes.

Será apresentada uma discussão sobre o momento recente da economia brasileira, considerado após 2004, com as mudanças observadas na orientação política e econômica no país. Diante das estatísticas favoráveis de crescimento econômico, aumento no emprego e melhora nos pontos de distribuição da renda, muitos economistas e o senso em geral desenvolveram argumentos condizentes com uma realidade de pleno emprego no Brasil recente, que será então, de forma conclusiva, discutida neste trabalho.

Por fim o trabalho se encerrará com breves considerações finais, que buscarão sintetizar os argumentos expostos durante o trabalho. De forma a reavaliar o debate acerca da teoria em torno do que se acredita como pleno emprego, se fará um contraponto ao pensamento de que afinal, não estamos e nem estaremos, no definitivo pleno emprego da mão-de-obra, dada a construção errônea sobre o conceito abarcado por Keynes e os fatores estruturais de baixo regime de emprego que permanecem ativos em nossa economia.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Desde que se instituiu um mercado de trabalho organizado, a partir do final do século XIX, o debate em torno da criação e manutenção de empregos tem se colocado evidente no campo da socioeconomia. Dentro deste debate, emergiu, após a Grande Depressão, uma linha de pensamento econômico baseada nas ideias de John Maynard Keynes, em *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936).

A partir do que foi denominado Revolução Keynesiana o processo de acumulação capitalista e o estudo de seu funcionamento ganharam novos marcos, sobretudo em relação à expansão e manutenção do emprego. O conceito de pleno emprego ganhou novos apontamentos e os governos de países centrais assumiram novos compromissos em relação aos direitos dos trabalhadores.

Diante deste contexto este capítulo tem como objetivo apresentar algumas notas sintetizadas a respeito do marco teórico sobre pleno emprego. Em seguida será apresentada uma discussão a respeito da determinação da renda e emprego, com base nas ideias da Teoria Geral. Por fim será levantada uma breve investigação sobre modernas interpretações pós-keynesianas em relação às políticas de combate ao desemprego e pleno emprego.

2.1 O CONCEITO DE PLENO EMPREGO

A discussão em torno do conceito de pleno emprego está ligada ao desenvolvimento no capitalismo moderno de um importante e interdependente mercado de trabalho. Neste mercado, trabalhadores constituem a força de trabalho disponível, com desejo de incluir-se na divisão social do trabalho, em contrapartida há produtores que demandam mão-de-obra no processo produtivo. De um modo geral, o pleno emprego ocorre em uma economia em que todos os trabalhadores desejosos de trabalhar encontram uma ocupação correspondente, remetendo a uma utilização máxima da capacidade de produção da sociedade.

O pleno emprego, na teoria econômica, pode representar um determinado momento em que a população trabalhadora realiza o volume máximo de atividade produtiva que é capaz de realizar, ou ainda, a situação em que todo indivíduo que se

apresenta no mercado de trabalho a procura de ocupação a encontra. Esse conceito, segundo Proni (2012), foi desenvolvido com o intuito de descrever uma situação em que o número de vagas disponíveis é maior do que o número de pessoas desempregadas, mesmo que possa persistir uma taxa residual de desemprego (PRONI, 2012).

Segundo Mitchell e Muysken (2008), no imediato pós guerra o pleno emprego foi reorientado a fim de enfatizar uma oferta de empregos suficientes para atender às necessidades da força de trabalho. Qualquer desemprego restante, excluindo o derivado de movimentos de entrada e saída do mercado de trabalho, foi considerado involuntário e derivado do fracasso da economia em gerar demanda suficiente. Segundo estes autores, a noção de desemprego involuntário estava no coração dessa concepção de pleno emprego. Assim, o pleno emprego nada mais era do que o estado de desemprego involuntário zero. Esta abordagem, entretanto, voltou a ser discutida nas décadas posteriores, quando o *trade-off* inflação e desemprego se evidenciou nas preocupações de teóricos da ciência econômica.

Apesar do debate teórico em torno do conceito – que será apresentado em seguida – o que se constatou no pós guerra foi um ambiente econômico e político favorável ao estabelecimento do acesso ao emprego como direito social. Em 1945, a Carta das Nações Unidas – ratificada e assinada por 50 países membros – definiu em seu artigo 55 o pleno emprego como uma condição necessária para a estabilidade e o bem-estar entre as pessoas. A carta exigiu ainda um comprometimento entre seus membros de usar seus poderes para garantir que a política de pleno emprego, entre outros objetivos socioeconômicos, fosse alcançada.

A intenção em estabelecer o direito fundamental ao emprego decente foi novamente estabelecida na Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, pela Organização das Nações Unidas. O artigo 23 descreve, entre outros pontos, o elo essencial entre o pleno emprego e a manutenção dos direitos humanos:

- I) Todo o homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
- II) Todo o homem, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
- III) Todo o homem que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como a sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

IV) Todo o homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses. (Artigo 23, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Assim, a partir do pós guerra, a manutenção do pleno emprego e sua gestão enquanto política de Estado tornou-se o centro da agenda política de inúmeros governos. O emprego passou a ser identificado como forma de garantia de renda; proteção social e prosperidade; estabilidade social e meio para se garantir a paz. Mais do que isso a promoção do emprego tornou-se fim dos objetivos econômicos e passou a ser determinado em termos de objetivos sociais e filosóficos, a fim de garantir a dignidade e o bem estar da sociedade.

A evolução em torno do significado do pleno emprego e as formas de se atingi-lo esteve estritamente ligada, porém, à abordagem que a teoria econômica desenvolveu ao longo dos anos sobre o tema. Segundo Kon (2012), a análise teórica sobre o pleno emprego pode ser desenvolvida com base em três correntes ou linhas principais: a teoria neoclássica, a teoria keynesiana e ainda, sob o ponto de vista de uma conceituação mais recente e atualizada, definida pela Organização Internacional do Trabalho.

2.1.1 O pleno emprego e a Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Segundo Proni (2012), nas décadas de 1980 e 1990, quando o desemprego havia se tornado um problema crônico em muitas partes do mundo e predominava a crença de que o crescimento econômico não era mais capaz de gerar empregos em volume suficiente, a Organização Internacional do Trabalho retomou o debate sobre o pleno emprego como um tema prioritário de agenda política.

O tema, debatido já em 1964 pela OIT, através da Convenção 122, confirmava os preceitos já existentes nos artigos 23 e 55 supracitados: (a) que todo membro formulará e aplicará uma política ativa visando promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido, com o objetivo de estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico, de elevar os níveis de vida, de atender às necessidades de mão-de-obra e de resolver o problema do desemprego e do subemprego; (b) essa política procurará garantir que haja trabalho para todas as pessoas disponíveis em busca de trabalho; que este trabalho seja o mais produtivo

possível; que haja livre escolha de emprego e que cada trabalhador tenha todas as possibilidades de adquirir as qualificações necessárias para ocupar um emprego (OIT, 1964).

O conceito de livre e pleno emprego adotado naquela década continuou válido até o final do século. Porém, como indica Proni (2012), mudanças no mercado de trabalho – maior participação das mulheres, reestruturação tecnológica nas grandes empresas, maior concorrência entre os trabalhadores, flexibilização da jornada de trabalho – tornaram necessária uma atualização do conceito na década de 1990.

Continuava prevalecendo a ideia de que deve existir uma oferta de vagas (ou oportunidades) para contemplar todos aqueles que estão disponíveis e aptos para trabalhar e que tomam providências para tal. Contudo, a definição de pleno emprego poderia ser interpretada de maneiras diferentes, dependendo das características do mercado de trabalho em cada país. Inclusive, deveriam ser levadas em consideração as diferenças estruturais do mercado de trabalho entre os países industrializados, os países em desenvolvimento e aqueles que tinham feito a transição para uma economia de mercado. Em alguns países, o nível socialmente aceitável de desemprego manteve-se no patamar entre 2% e 2,5%, mas em outros subiu para um patamar entre 4% e 5%, ao passo que em muitos casos a preocupação maior era com a redução do subemprego. Assim, não seria correto estabelecer uma única taxa de desemprego capaz de indicar o limiar para uma situação de pleno emprego, qualquer que seja o país. (PRONI, 2012, p. 31).

Nessa altura, o pleno emprego não figurava mais apenas no debate macroeconômico. Segundo a OIT (1996), apenas um compromisso internacional renovado em prol do pleno emprego seria capaz de erradicar a pobreza, o desemprego e o subemprego, tão extensos e permeados por todo o mundo.

Ao citar os conceitos redesenhados pela organização internacional, Kon (2012) argumenta que o pleno emprego é condição necessária para a restauração da dignidade dos trabalhadores e uma condição essencial para a estabilidade e o progresso da sociedade em consonância com os preceitos estabelecidos pela Declaração de Direitos Humanos. Mas a autora fortalece que o pleno emprego deve vir acompanhado da noção de trabalho decente. Este conceito, introduzido em 1999 pela OIT, sintetiza as aspirações de todos os trabalhadores no que diz respeito à igualdade de acesso ao trabalho produtivo, em condições de liberdade, segurança e dignidade.

Por trás da ideia de trabalho justo a OIT reuniu variadas recomendações, a fim de agregar um conceito universal e com ampla aplicação a todos os trabalhadores, quer sejam empregos com carteira assinada, autônomos, agricultores ou trabalhadores por conta própria na informalidade. O conceito implica, de acordo com Kon (2012):

(i) oportunidades para encontrar um emprego produtivo com rendimento justo, que garanta aos trabalhadores e suas famílias desfrutar uma qualidade de vida decente; (ii) liberdade para a escolha do trabalho e a livre participação em atividades sindicais; (iii) condições de tratamento justo aos trabalhadores, sem discriminação de modo a que sejam capazes de conciliar trabalho e responsabilidades familiares; (iv) condições de segurança para proteger a saúde dos trabalhadores e proporcionar-lhes a proteção social adequada; (v) condições de dignidade humana para que todos os trabalhadores sejam tratados com respeito e possam participar na tomada de decisão sobre suas condições de trabalho. (KON, 2012, p.9).

Assim, o conceito recente em torno do pleno emprego retomou a visão conceitual anterior, dando atenção não só ao nível de oferta de emprego, mas também às condições de trabalho ofertadas, mostrando que quando o desemprego é entendido na sua complexidade a sua problematização não se resume a um índice maior ou menor devido a desencontros no mercado de trabalho ou evolução estrutural. Sob a perspectiva da ONU e da Declaração dos Direitos Humanos, ao contrário, é possível perceber que o desemprego é um problema que deve ser combatido ininterruptamente pelos governos em favor de um ambiente econômico com pleno emprego, levando-se em consideração as condições de trabalho que estão sendo geradas.

2.1.2 O pleno emprego (neo) clássico

Segundo afirmam Mitchell e Muysken (2008) na era pré-keynesiana, o conceito de pleno emprego só possuía validade dentro do contexto de desemprego voluntário: o emprego era determinado na intersecção entre a demanda e oferta de trabalho, resultado das decisões racionais e voluntárias de trabalhadores e empresas. A ortodoxia econômica não enxergava no desemprego o problema social que ele se transformou após a Grande Depressão.

A partir da aceitação da Lei de Say², que eliminava qualquer possibilidade de escassez de demanda, todo o desemprego era aceito como decorrente da rigidez dos salários, e desde que os salários se adequassem à produtividade marginal, os trabalhadores não teriam dificuldades em se empregar (ALBAN, 1999). Assim escreve Alban:

Em que pese a situação, o problema do desemprego não chega, em termos teóricos, a preocupar a grande maioria dos economistas de formação neoclássica. Em tese, ele simplesmente não existe. Por hipótese, dada a racionalidade microeconômica dos agentes, a economia estará, ou tenderá para sempre, para o pleno emprego. Assim, salvo problemas expectacionais temporários, todo desemprego é voluntário ou decorrente de intervenções governamentais indevidas. (ALBAN, 1999,p. 20).

O ponto de partida desta análise clássica – na concepção de Keynes – ou de formação neoclássica como aponta Alban (1999) é o mercado de trabalho. O resultado importante é que a interação entre as funções de oferta e demanda por trabalho determinam o nível real de emprego da economia, em qualquer ponto no tempo. O nível de emprego encontra-se sempre no equilíbrio entre estas funções: cada empresa que quer empregar no salário real de equilíbrio encontra trabalhadores que estão dispostos para o trabalho e cada trabalhador que esteja disposto a trabalhar ao salário real vigente pode encontrar um empregador disposto a empregá-lo (MITCHELL E MUYSKEN, 2008).

Esta interação entre oferta e demanda exclusiva em um mercado de trabalho de salários flexíveis determina assim um estado permanente de equilíbrio em pleno emprego. O conceito de pleno emprego neoclássico está associado, portanto, a um estado de equilíbrio entre oferta e demanda de fatores de produção, utilizando-se de sua capacidade máxima de funcionamento. Neste nível “ótimo” de funcionamento da economia não há espaço para a existência de um desemprego crônico ou involuntário. Nele ocorre apenas o desemprego voluntário, friccional ou temporário.

Conforme esta concepção, o desemprego seria assim de caráter exclusivamente voluntário, motivado pela recusa de alguns trabalhadores em aceitar uma remuneração compatível com seu produto marginal ou ainda, friccional, derivado dos movimentos dos indivíduos entre um trabalho e outro (KEYNES, 1996). O desemprego friccional ou natural ocorreria em momentos em que os indivíduos

² Toda oferta gera, necessariamente, uma demanda proporcional. A produção, ao gerar renda, cria um poder de compra. O trabalhador, motivado pelo desejo de consumir, era levado a trabalhar, sem se criar assim nenhum motivo para o desemprego (ALBAN, 1999).

estariam em um período de transição de uma ocupação à outra, resultado da mobilidade da mão-de-obra, ou devido a desencontros entre a qualificação do trabalhador e a qualificação exigida no emprego (*mismatch*). Por outro lado, o desemprego voluntário remete à condição do trabalhador que não quer trabalhar ao preço de mercado, ou seja, prefere não trabalhar a receber o salário que lhe é oferecido.

Pigou, contemporâneo de Keynes, foi um dos principais responsáveis pelo desenvolvimento desta teoria clássica sobre o emprego. Em sua explicação sobre o desemprego ele atribuiu a condição de não ocupação da força de trabalho ao papel das políticas salariais:

Com uma concorrência perfeitamente livre entre os trabalhadores, e mão-de-obra perfeitamente móvel, a natureza da relação (isto é, entre as taxas de salários reais estipulados pela mão-de-obra e a função da demanda de trabalho) será das mais simples. Haverá sempre uma forte tendência no sentido de que as taxas de salários conservem uma relação tal com a demanda que todos estejam empregados. Portanto, em condições estáveis, todos estarão realmente empregados. Isto significa que o desemprego, existente em qualquer momento, se deve unicamente a que as condições de demanda variam de maneira contínua e que as resistências friccionais impedem a realização imediata dos ajustamentos correspondentes aos salários (PIGOU apud KEYNES, p. 265, 1996).

Segundo Keynes (1996), a conclusão de Pigou sobre o desemprego era de que ele seria resultado da manutenção de salários reais elevados, acima de um nível que garantisse a total ocupação dos trabalhadores. O desemprego se devia, sobretudo, a uma política de salários que não conseguia se adaptar às modificações da demanda de mão-de-obra. A longo prazo, o desemprego só poderia ser remediado mediante ajustes nos salários dos trabalhadores.

Assim, a existência de um desemprego do tipo clássico decorreria do nível alto dos salários reais. O determinante padrão para o fenômeno do desemprego estava centralizado na existência de instituições, em sua maior parte sindicatos, que seriam responsáveis por distorcer o funcionamento “normal” do mercado de trabalho (AMADEO E ESTEVÃO, 1994). Para Pigou, a principal forma de combate ao desemprego seria o reconhecimento, pelo lado dos trabalhadores, de moderação em suas aspirações salariais. Os clássicos enxergariam nos acordos coletivos de trabalho os vilões para a causa do desemprego. “Se a procura de mão-de-obra ao salário vigente se acha satisfeita antes de estarem empregadas todas as pessoas

desejosas de trabalhar em troca dele, isso se deve a um acordo declarado ou tácito entre os operários de não trabalharem por menos”, explicou Keynes ao abordar a ideia de desemprego clássico. (KEYNES, 1996, p.49).

Em suma, ao aceitar, implícita ou explicitamente, a Lei de Say a teoria convencional não problematiza a questão do desemprego. Quando reconhece sua existência, o desemprego não deixa de ser uma consequência de desajustes temporários e autocorretivos entre oferta e demanda no mercado de trabalho. Ademais, coloca na conta dos trabalhadores eventuais taxas de desemprego provocadas pela recusa destes, em sindicatos, a aceitarem os preços determinados pelas forças da oferta e da demanda estabelecidos pelo mercado. Finalmente, a rigidez salarial pode resultar da intervenção política seja por determinar políticas de salários mínimos, seja por estabelecer regras de negociação entre trabalhadores e empresários, seja por criar redes de proteção ao desempregado etc. Enfim, as duas situações em que as forças de mercado não poderiam corrigir o desemprego seriam aquelas em que de alguma forma a intervenção política teria lugar. Dessas injunções podem decorrer uma série de resoluções de ordem política as quais veremos mais adiante.

2.1.3 O pleno emprego em Keynes

A argumentação desenvolvida por Keynes na “Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda” (1936) foi baseada em uma contrariedade aos princípios da economia clássica sobre o funcionamento do sistema econômico. Segundo Keynes, os postulados clássicos se aplicariam, na medida do possível, apenas a um caso especial, e não ao caso geral, ligados aos fenômenos reais da economia.

A experiência real, vivenciada no âmbito da Grande Depressão, demonstrou que o sistema econômico operava mediante severas flutuações nos campos da produção e do emprego. Em um ambiente instável, não seria compatível uma posição de equilíbrio acima ou mesmo igual ao pleno emprego. Se Keynes propôs uma Teoria Geral, ela deveria explicar todos os casos inclusive os momentos de pleno emprego e de além pleno emprego. O que se quer dizer por instável é que não existem forças que permanentemente mantenham a economia em qualquer ponto

de equilíbrio, seja ele de pleno emprego ou não. O argumento de Keynes aponta para uma muito maior probabilidade de estarmos frequentemente abaixo do pleno emprego, como regra, e no pleno emprego como algo possível, mas improvável e certamente instável. As flutuações no emprego e nos preços oscilariam ao redor de uma posição intermediária, sensivelmente abaixo do pleno emprego. (KEYNES, 1996). No capítulo de número 18 da TG, Keynes enuncia:

Ademais, a evidência prova que o pleno emprego, ou mesmo o aproximadamente pleno, é uma situação tão rara quanto efêmera. As flutuações podem começar de repente, mas parecem atenuar-se antes de chegar a grandes extremos, e o nosso destino é a situação intermediária, não propriamente desesperada e tampouco satisfatória. (KEYNES, 1996, p. 240).

O pleno emprego no sentido keynesiano não representa assim uma mera concepção de equilíbrio entre oferta e demanda por trabalho, como assinalam os economistas de formação neoclássica. O nível de emprego não é, segundo a perspectiva demonstrada na Teoria Geral, determinado no mercado de trabalho. Mais especificamente, os salários não são determinantes do emprego e sua flexibilidade em termos de variações reais não garantem uma volta automática da economia à posição de pleno emprego (KON, 2012).

Alban (1999) argumenta que em Keynes os trabalhadores não estabelecem ou negociam o salário real, mas sim o salário monetário relativo. A ideia de que o desemprego pudesse ser explicado por uma recusa dos trabalhadores em aceitar salários reais menores não se sustenta, uma vez que após aceito o salário monetário pelos trabalhadores, o salário real dependerá das variações de preços futuros dos bens de consumo dos trabalhadores. Assim, as variações dos salários reais, dentro de certos limites, não levariam a mudanças no comportamento dos trabalhadores, pois:

(...) seria impraticável opor-se a qualquer redução dos salários reais que resultasse de alteração no poder aquisitivo do dinheiro e que afetasse igualmente a todos os trabalhadores; com efeito, não há, em geral, resistência a este modo de reduzir os salários nominais, a não ser que isto venha atingir níveis excessivos (...). O nível geral dos salários reais depende de outras forças do sistema econômico (KEYNES, 1996, p.52-53).

O desemprego é entendido como um fenômeno decorrente e inerente ao processo de acumulação capitalista. Dito de outro modo, o nível de emprego na economia não se estabelece por forças restritas ao mercado de trabalho, em

particular, pelas respostas de trabalhadores e capitalistas aos (des)incentivos dos salários reais. À medida que os capitalistas possuam capacidade de determinar o nível de geral de preços e a dimensão de seus gastos, o mercado de trabalho não tem qualquer função na determinação do nível de emprego. Isto é, em Keynes, as decisões capitalistas são hierarquicamente superiores a dos trabalhadores: o nível de emprego e de renda, e suas variações, estão subordinados às decisões capitalistas de investimento e produção; enquanto os trabalhadores, por definição, não podem escolher não trabalhar (MACEDO E SILVA, 1994).

Quando se compreende que os trabalhadores não determinam as condições de funcionamento dentro do mercado de trabalho, embora as condicionem, emerge na teoria keynesiana a percepção de um novo conceito de desemprego, o involuntário. Uma vez que a determinação do nível de emprego decorre de decisões de gastos dos capitalistas, percebe-se uma “inferioridade hierárquica” do mercado de trabalho em relação ao mercado de bens e deste em relação à moeda³. Dessa maneira, a mais profunda definição de desemprego involuntário remete ao fato de que os trabalhadores não possuem a prerrogativa de alterar os resultados obtidos, mesmo diante de mercados operando em condições de concorrência perfeita (FERREIRA et al, 2009).

Conforme destacado por Mitchell e Muysken (2008), o pleno emprego nada mais representava do que a situação evidente de desemprego involuntário zero, ou como expõe Keynes, um estado de ausência de desemprego involuntário:

Existem desempregados involuntários quando, no caso de uma ligeira elevação dos preços dos bens de consumo de assalariados relativamente aos salários nominais, tanto a oferta agregada de mão-de-obra disposta a trabalhar pelo salário nominal corrente quanto a procura agregada da mesma ao dito salário são maiores que o volume de emprego existente. (...) Resulta dessa definição que a igualdade entre o salário real e a desutilidade marginal do emprego, presumida pelo segundo postulado, corresponde quando interpretada de maneira realista, à ausência de desemprego ‘involuntário’. Descreveremos este estado de coisas denominando-o ‘pleno emprego’. (KEYNES, 1996.p.54).

Na formulação de sua explicação sobre o desemprego involuntário Keynes incorpora novas concepções sobre o caso particular do pleno emprego. Segundo sua teoria, em uma economia monetária não há um mecanismo infalível que leve ao

³ Em sua análise sobre o sistema capitalista, Keynes define a geração de empregos a partir das decisões capitalistas sobre a riqueza. Em uma economia monetária de produção, as decisões capitalistas de investimentos e produção, geração de renda e emprego, são tomadas com vistas à acumulação de riqueza abstrata, isto é, dinheiro.

ajuste automático dos mercados, assim como não há tendência ao pleno emprego dos fatores. Do princípio onde a única decisão que se controla é a de gastar, não há como se garantir a priori o pleno emprego (REIS E CARDOSO, 2010). O pleno emprego de fatores é, segundo Keynes, uma relação particular e ótima, onde há apenas um nível de emprego compatível com o equilíbrio, determinado por quase acidente ou desígnio (KEYNES, 1996).

Keynes não inclui na concepção de desemprego involuntário a categoria de desemprego friccional, derivado dos movimentos dos trabalhadores em 'transição entre empregos'. Entretanto, Joan Robinson (1959), membro da 'Cambridge School' e defensora das ideias expostas na Teoria Geral, desenvolve alguns contrapontos importantes a respeito do conceito de ocupação plena da mão-de-obra. Depois de passar pela experiência da Grande Depressão e pela recuperação econômica do pós-guerra a autora admite que no mundo real, sem perfeita mobilidade da mão-de-obra entre setores e localidades, não se alcançará o pleno emprego normalmente. Segundo Robinson:

Não é possível dar um sentido preciso a noção de ocupação plena em um sistema dentro do qual seja imperfeita a mobilidade de mão-de-obra, a menos que se o considere como um estado de coisas em que haja ocupação plena em todos os setores da economia, é dizer, que nenhum braço disponível esteja desempregado, em nenhum distrito ou ocupação. Se diz correntemente que há pleno emprego quando o desemprego existente é puramente friccional. Porém é impossível precisar o conceito de um desemprego especificamente friccional, porque é impossível fazer uma distinção entre este tipo de desemprego e aquele proveniente das deficiências de demanda efetiva (ROBINSON, 1959, p. 49, tradução nossa).

Segundo a autora, se sustenta algumas vezes que as causas do desemprego podem dividir-se em dois grupos distintos: fatores que se revelam, por si mesmos, em um baixo nível de demanda efetiva; e fricções, que impedem os trabalhadores de mover-se de um lugar a outro, ou de uma indústria a outra em busca de colocações. Ainda que seja difícil distinguir empiricamente o desemprego involuntário do desemprego friccional, Joan Robinson argumenta que as fricções e os movimentos da demanda efetiva atuam e reagem entre si e estão inextricavelmente mesclados. Por um lado as forças das fricções dependem fundamentalmente do estado da demanda efetiva. Quando é alto o nível geral de emprego as fricções são débeis. A mão-de-obra se moverá mais facilmente, abandonando áreas e indústrias em crise

quando existem setores prósperos. As fricções serão superadas mais fácil e rapidamente à medida que cresça o nível de demanda efetiva (ROBINSON, 1959).

Deste ponto de vista, à medida que movimentos de depressão e crise se intercalam com episódios de expansão e prosperidade econômica, o caráter do desemprego friccional pode variar. Muitos dos que estavam plenamente empregados no período expansivo da produção, acabam por cair nos movimentos friccionais de ‘desempregados’ da recessão. Esse desemprego friccional ganha características de um desemprego involuntário, fazendo aumentar a proporção de pessoas em busca de uma ocupação.

A ocorrência do desemprego involuntário em economias avançadas é a principal conclusão no campo da teoria do emprego desenvolvida por Keynes. Toda a argumentação posterior desenvolvida em sua obra irá tratar da determinação do volume de emprego em uma economia. A interpretação keynesiana popularmente mais difundida admite que para a obtenção do pleno emprego, nestas condições, o Estado deveria intervir imprimindo moeda e aumentando a demanda efetiva através de déficits governamentais (KON, 2012). Já o modelo de Keynes propriamente – baseado no princípio da demanda efetiva – será apresentado em seguida. Seu principal apontamento é de que quanto maior a demanda efetiva esperada pelos empresários para sua produção, maior será o volume de emprego necessário e, portanto, o volume de emprego oferecido. A consequência desta proposição em termos de política de emprego será discutida na sequência.

2.2 A DETERMINAÇÃO DO VOLUME DE EMPREGO: A ÊNFASE NA DEMANDA AGREGADA

A atuação de governos em prol do crescimento e aumento do emprego, no pós-guerra, foi baseada no conceito de determinação da renda agregada proposto por Keynes em 1936 e em seus escritos posteriores. A eliminação do desemprego em massa transformou-se na base da política econômica nos países de capitalismo avançado, tendo como referência o enfoque na demanda agregada.

Segundo Minsky (2011), a Teoria Geral irrompeu no mundo no formato de uma obra anunciada, com a tentativa de explicar os altos níveis de instabilidade e desemprego observados na Grande Depressão. A obra de Keynes ofereceu uma

resposta para o entendimento da dinâmica capitalista e da determinação do emprego, baseada no nível de investimento de uma economia. Seu sucesso imediato é atribuído à sua grande pertinência temporal, quando as economias centrais capitalistas já entravam no sétimo ano de grande depressão. Nos anos entre 1929 e 1936 os economistas ortodoxos pouco elaboraram em matéria de políticas públicas palatáveis e ainda acreditavam nas propriedades de autocorreção do mercado. A teoria dominante afirmava que a recuperação se daria no momento certo, e que não deveria ser agravada por qualquer política inadequada (MINSKY, 2011). A Teoria Geral fornecia originalmente uma alternativa intelectual e de prescrição de política pública necessária ao melhor entendimento das causas e resultados da crise econômica.

A obra de Keynes indicou as causas da depressão, entendendo-a como resultados de fatores sistêmicos e não acidentais; e as medidas preventivas contra possibilidades futuras de crises. A análise econômica teve seu foco desviado dos problemas de alocação de recursos para os problemas de determinação do nível de emprego e renda pela demanda efetiva (MINSKY, 2011).

2.2.1 O princípio da demanda efetiva

Segundo Keynes, levando em conta certas condições técnicas e de custo dos fatores por unidade de emprego, tanto para cada firma individual quanto para a indústria em conjunto, o volume de emprego demandado depende do nível da receita que os empresários esperam receber da totalidade de sua produção. Os empresários, diz Keynes, “esforçam-se por fixar o volume de emprego ao nível em que esperam maximizar a diferença entre a receita e o custo dos fatores” de produção (KEYNES, 1996, p. 60).

A decisão do empresário em relação a quantos trabalhadores empregar e o quanto produzir é tomada sempre com base em sua expectativa de venda. Conforme exposto na TG, o empresário se depara com duas curvas, a de oferta agregada e a de demanda agregada. A curva de oferta agregada reflete o custo marginal crescente da produção, resultante do emprego de determinado volume de indivíduos. A curva de demanda agregada reflete as expectativas de renda que o

empresário espera receber, considerando os gastos dos consumidores e investimentos dos demais empresários (KEYNES, 1996).

O volume de emprego é determinado pelo ponto de intersecção da curva de demanda agregada com a curva de oferta agregada, ponto em que as expectativas de lucro dos empresários são maximizadas. O ponto de intersecção corresponde ao ponto de demanda efetiva, que agrega o montante que se espera que seja gasto em consumo e o montante a ser despendido em novos investimentos, refletindo-se assim na quantidade de trabalhadores empregados para produzir a fim de satisfazer este nível de gastos. Caso a propensão a consumir e o montante de investimentos resultem em insuficiência de demanda efetiva, o nível do emprego diminuirá até encontrar-se abaixo da oferta de mão-de-obra potencialmente disponível ao salário real em vigor (KEYNES, 1996). Keynes destaca:

Assim sendo, dada a propensão a consumir e a taxa do novo investimento, haverá apenas um nível de emprego compatível com o equilíbrio, visto que qualquer outro levaria a uma desigualdade entre o preço da oferta agregada da produção em conjunto e o preço da demanda agregada. Este nível não pode ser maior que o pleno emprego, isto é, o salário real não pode ser menor que a desutilidade marginal do trabalho. Mas não há, em geral, razão para que ele seja igual ao pleno emprego. A demanda efetiva associada ao pleno emprego é um caso especial que só se verifica quando a propensão a consumir e o incentivo para investir se encontram associados entre si numa determinada forma. (KEYNES, 1996, p. 62).

A proposta teórica de Keynes é montada com base em funções de consumo e investimento, de empresas, famílias e governos, que refletem um montante de demanda agregada na economia. O ponto de intersecção entre demanda e oferta agregada que representa o caso particular de pleno emprego de fatores é, segundo Keynes, transitório e não representa um estado natural de equilíbrio, como supunham os economistas clássicos.

A noção de oferta de emprego está cercada de fatores institucionais que tornam o mercado de trabalho diferente de mercados tradicionais no qual oferta e demanda determinam o preço de equilíbrio. “A propensão a consumir e o nível do investimento é que determinam, conjuntamente, o nível de emprego, e é este que, certamente, determina o nível de salários reais – não o inverso” (KEYNES, 1996, p. 64). Robinson (1990) afirma que são as decisões dos empresários que determinam a quantidade de emprego na economia, não estando os trabalhadores sujeitos

meramente ao movimento de preços e salários do mercado. Baseada na explicação dada pela Teoria Geral, a autora afirma:

Existe desemprego quando a quantia de bens de capital que os empresários decidem que valerá a pena comprar é inferior ao montante que os indivíduos desejam poupar. A poupança enfraquece a procura de bens de consumo, uma vez que implica não gastar em consumo corrente, e os empresários não conseguem contrabalancear a poupança criando uma procura de bens de capital suficiente para preencher a lacuna. A procura então é deficiente, e homens e máquinas ficam ociosos, não porque a humanidade não tenha necessidade de seus serviços, mas porque a procura não é suficientemente grande para capacitar alguém a obter lucro através do trabalho desses homens e dessas máquinas. (ROBINSON, 1990, p. 18).

A proposição de Keynes é de que o desemprego é inerente ao funcionamento do sistema econômico e estará presente sempre que o nível de demanda efetiva se apresentar abaixo do ponto de pleno emprego, ocasionado pelo baixo nível de atividade econômica. Deduz-se desta construção teórica que investimento e consumo são variáveis chaves na determinação de um elevado regime de demanda efetiva. A quantidade de mão de obra demandada dependerá do montante de consumo e investimento na economia:

Demonstramos que o nível de emprego depende unicamente do da demanda efetiva medida em unidades de salários, e que sendo esta a soma do consumo provável e do investimento provável, não pode variar se a propensão a consumir, a curva da eficiência marginal do capital e a taxa de juros permanecem constantes. (KEYNES, 1996, p.249).

Keynes ressalta, no entanto, que a influência da variação da propensão marginal ao consumo sobre a demanda efetiva e, portanto, os salários é de menor dimensão se comparada à influência da variável investimento. Isso por que mesmo que os indivíduos estejam dispostos a aumentar seu consumo na medida em que sua renda aumenta, eles não o farão numa quantia igual ao aumento da renda. Logo, a propensão a consumir, ao ser uma função da renda, é ela mesma função do nível de emprego. O investimento é, então, a variável chave para Keynes, já que o consumo se comporta de maneira menos autônoma e que, quando estimulado para crescer, sempre o faz numa proporção menor que o aumento da renda, o que o configura como elemento menos dinamizador das flutuações econômicas, se comparado ao investimento.

A visão kaleckiana também reforça que o consumo, como uma variável relacionada à renda do trabalhador, é determinado pela decisão do gasto do capitalista na medida em que são o consumo e o investimento do capitalista que determinam a produção e o emprego, dada a distribuição da renda. Apesar do caráter subordinado do gasto dos trabalhadores, isso não implica que este não possa desempenhar um papel importante na dinâmica econômica. Uma melhor distribuição de renda, do ponto de vista econômico, é importante no sentido de promover o crescimento do nível de consumo da economia, o que gera efeitos benéficos (multiplicadores) sobre o nível da atividade econômica, estimulando o aumento do emprego e da produção e, assim, aumentando a eficiência do investimento global. Desse modo, Kalecki, ao tratar de um dos possíveis caminhos para o pleno emprego, afirma: "(...) a ideia subjacente é a de que, quando a renda é transferida dos que recebem renda mais elevada para os de renda mais baixa, o consumo total aumenta, porque o pobre tem uma propensão a consumir maior do que o rico" (KALECKI, 1980, p.2). No entanto o autor destaca que são os gastos dos capitalistas os elementos propulsores da dinâmica capitalista.

Conforme Keynes, a decisão de investir é tomada com base na taxa de eficiência marginal do capital e da taxa de juros de longo prazo. Partindo de uma análise de viabilidade clássica, o empresário tomaria a decisão de investir sempre que o rendimento esperado ao custo efetivo da inversão – a eficiência marginal do capital – for maior que a taxa de juros de longo prazo (ALBAN, 1999).

O que traz instabilidade ao sistema, segundo Keynes, é que a eficiência marginal do capital é muito variável. Ela é calculada a partir de expectativas empresariais, cuja ponderação é bastante precária, em um mundo onde o conhecimento sobre o futuro é concretamente limitado. Em um ambiente de incerteza sobre as condições econômicas a longo prazo, a eficiência marginal do capital pode sofrer alterações tanto por pressões na indústria produtora de bens de capital, como por mudanças no estado de espírito dos empresários, levando o investimento a sofrer fortes oscilações. Estas oscilações seriam as responsáveis por imprimir um caráter circular à atividade econômica. Nas palavras do próprio autor:

Verifica-se, em especial, que as flutuações na propensão a consumir, no estado da preferência pela liquidez e na eficiência marginal do capital desempenham todas o seu papel. Sugiro, todavia, que o caráter essencial do ciclo econômico e, sobretudo, a regularidade de ocorrência e duração, que justificam a denominação *ciclo*, se devem principalmente ao modo

como flutua a eficiência marginal do capital. Na minha maneira de ver, o ciclo econômico deve, de preferência, ser considerado o resultado de uma variação cíclica na eficiência marginal do capital, embora complicado e frequentemente agravado por modificações que acompanham outras variáveis importantes do sistema econômico no curto prazo. (KEYNES, 1996, p. 293).

O caráter cíclico do curso econômico imprime assim um teor de máxima importância para o investimento. O investimento é, segundo Robinson (1990), a principal força governante do ciclo da atividade econômica, com outros movimentos se superpondo a este fator básico. Apesar das variações de rendimento acompanharem a mesma direção das variações de consumo (KEYNES, 1996), imprimindo um papel à função consumo, a relação corretamente determinada entre investimento e renda agregada é dada pelo multiplicador de investimento. Pela teoria do multiplicador, o incremento da demanda agregada é igual ao produto do acréscimo do investimento agregado e do multiplicador determinado pela propensão marginal. Assim, um aumento do investimento terá a dimensão do impacto sobre o emprego determinado pela propensão marginal a consumir, pois “quanto maior for a propensão marginal a consumir, maior será o multiplicador e, por consequência, maior distúrbio causará sobre o emprego uma variação do investimento”. (KEYNES, 1996, p. 141). No entanto, à medida que uma economia se aproxima do pleno emprego, menor a propensão marginal a consumir, de modo que se torna cada vez mais difícil alcançar novos aumentos de emprego através de investimentos crescentes. Percebemos, portanto, que tendo a função consumo um efeito de encadeamento do processo de aumento da renda sobre a sociedade, é a alteração da função investimento que determina o ciclo econômico, como ressaltado por Robinson (1990).

2.2.2 Incentivos à demanda agregada e a interpretação convencional

Este caráter determinante do investimento no ciclo econômico definiu o ferramental da macroeconomia moderna em defesa da manutenção da prosperidade econômica. Um conjunto de modelos se apoiou em uma interpretação convencional de Keynes para criar instrumentos de manejo de política econômica.

As oscilações depressivas no investimento podem ser orientadas por diversos fatores, tendo como premissa a vida útil dos bens de capital empregados na atividade produtiva e o ambiente de incerteza derivado do comportamento humano. Segundo Kaldor (1938), um nível de atividade próximo do pleno emprego pode chegar ao fim por pelo menos quatro fatores: uma restrição de crédito, derivado do fato do sistema bancário não estar mais disposto a fornecer o dinheiro necessário para novos investimentos; um aumento da taxa de juros com o objetivo de controlar a inflação, derivado de um excesso de investimento; devido à demanda por bens de consumo não se expandir suficientemente, com o aumento da capacidade de produzi-los (excesso de poupança) e porque o equipamento pode se tornar redundante, devido à escassez de trabalhadores.

Estes são justamente os motivos pelos quais o investimento oscila, segundo o próprio Keynes, quais sejam: a propensão marginal a consumir; eficiência marginal do capital e a preferência pela liquidez. Da primeira depende o montante do aumento da renda que será consumido a fim de determinar a dimensão do impacto sobre o emprego. Já o segundo fator relatado por Keynes nada mais é do que a comparação realizada pelo investidor entre a taxa de retorno que se espera obter sobre um bem produzido e a taxa de juros como parâmetro para a tomada de decisão entre realizar ou não o investimento. E, por fim, o terceiro fator que diz respeito à preferência pela liquidez e que implica diferentes razões pelas quais o investidor preferirá reter moeda ao invés de investi-la. A opção por conservar a riqueza pode se originar na necessidade de moeda para realizar transações correntes, no desejo de segurança ou pelo propósito de obter lucros futuros no mercado especulativo.

Independentemente do que iniciou o processo de queda nos investimentos, uma vez que o investimento começa a declinar, o multiplicador começa a trabalhar em sentido descendente. O consumo cai, o desemprego cresce, a atividade e os lucros declinam. As expectativas quanto aos lucros futuros se degeneram fazendo o movimento descendente ganhar maior rapidez. Quando o investimento deixa de crescer o pessimismo assume lugar nas expectativas de realização de vendas e a fase de depressão é inaugurada com um súbito declínio na atividade econômica (ROBINSON, 1990).

Segundo Robinson (1990), a partir do princípio da demanda efetiva, a saída da depressão não se dá pela diminuição nos níveis salariais, como sugere a sabedoria convencional, mas por um novo aumento do nível de investimento, que

causa elevação da produção e gera um novo ciclo de crescimento econômico. Como a recuperação natural do ciclo econômico não se dá por completo, existindo sempre um nível de equipamento de capital ocioso, a chave para o retorno ao ciclo de crescimento está na participação estatal.

Os fatores propulsores da queda da atividade econômica explicados por Kaldor (1938) também são vistos como obstáculos a serem superados com o apoio direto dos governos. No primeiro caso – escassez de crédito – pode-se fazer uso de uma política monetária adequada, assim como usar de um sistema adequado de tributação para resolver os problemas de aceleração inflacionária ou queda de demanda. E, em última análise, uma política de investimento público anticíclica parece reorganizar os recursos entre diferentes indústrias, distribuindo melhor os fatores como mão-de-obra e equipamentos subutilizados.

Este ferramental, baseado no investimento público orientado ao crescimento, se tornou, na macroeconomia moderna, a principal interpretação da contribuição de Keynes na arena das políticas públicas (MINSKY, 2011). Com argumentos a favor de uma intervenção atuante, até mesmo modelos que consideram como falha as rigidezes de salários⁴ passaram a incorporar preceitos originados na Teoria Geral. Estas proposições levaram a uma interpretação falha, de que a trajetória normal de uma economia de mercado pode ser caracterizada como de crescimento com pleno emprego.

A proposta comumente interpretada de combate ao desemprego na Teoria Geral admite a existência de mecanismos de política monetária e mais eficazmente, fiscal, que levem a economia a um ponto, não de equilíbrio com pleno emprego, mas de regime de baixo desemprego entre flutuações cíclicas. Este regime de baixo desemprego foi, como veremos, tradicionalmente alcançado por meio de modelos de intervenção que tem como foco a elevação da demanda agregada, por meio da aceleração das taxas de crescimento. Ainda que seja possível recuperar a demanda efetiva a partir de um ponto recessivo ou de depressão, isto não necessariamente nos levará ao pleno emprego. Pois, como disse Keynes, normalmente não vivemos na depressão (completo desespero) nem tampouco no pleno emprego (situação

⁴ A síntese neoclássica difunde que o desemprego cresce e persiste devido a rigidezes, falhas institucionais ou equívocos de política. Há, segundo esta interpretação, dois caminhos de política: o uso sensato de política fiscal e monetária que compensará as barreiras ao equilíbrio pleno ou erros que levaram ao desemprego; e ainda, pequenas mudanças estruturais da economia a fim de remover as rigidezes e falhas institucionais que causam lapsos, impedindo que o pleno emprego aconteça e se mantenha (MINSKY, 2011).

desejável). Kaldor nos indica uma das razões: se a distribuição de renda for tal que a propensão a consumir não seja elevada o suficiente, o nível de demanda efetiva nunca chegará ao nível de pleno emprego. Keynes coloca a preferência pela liquidez entre os determinantes do nível de emprego para mostrar que normalmente a economia capitalista opera abaixo do nível de pleno emprego. A questão adicional, que se coloca é como complementar as políticas de aquecimento da atividade econômica de Kaldor para que elas se tornem também uma política de pleno emprego.

2.3 PARA ALÉM DA DEMANDA AGREGADA

2.3.1 A interpretação dominante no pós-Guerra

O período posterior à Segunda Guerra Mundial foi marcado por um rápido e duradouro crescimento para as economias capitalistas avançadas, conhecido por muitos pesquisadores como a “idade de ouro” do capitalismo. Foi neste período que ganhou força o referencial acima exposto baseado na teoria keynesiana, a favor de uma elevação dos gastos públicos e manutenção de baixo desemprego.

Segundo Cornwall (2010) a idade de ouro demonstrou a possibilidade bem mais agradável que alguns dos principais problemas do capitalismo poderiam ser evitados, permitindo que os seus benefícios fossem apreciados por grande parte dos segmentos da sociedade. A destruição da capacidade produtiva de guerra apresentou uma oportunidade para modernização, aliada à construção de novos sistemas políticos e econômicos baseados em uma redistribuição de poder em favor dos trabalhadores. Os governos assumiram a responsabilidade pelo desempenho econômico e em favor do bem-estar de seus cidadãos, estabelecendo um novo quadro institucional de fomento à demanda agregada e investimentos em novas tecnologias.

Enquanto a Grande Depressão deixou o ensinamento de que, sem a intervenção do governo, as economias capitalistas estão propensas a longos períodos de desemprego, os períodos posteriores à Segunda Guerra Mundial foram acompanhados de movimentos a favor do pleno emprego. O Estado assumiu a responsabilidade de manutenção dos gastos em prol de uma elevação na demanda

agregada, vendo a criação de empregos como a melhor forma de segurança social (MITCHELL E MUYSKEN, 2008). O sucesso deste modelo deve ainda ser associado ao rápido crescimento econômico observado nos anos pós-guerra, pois a sustentação da demanda agregada criada pelo estado de bem estar social forneceu a base sobre a qual pode se desenvolver o sistema de produção baseado na ampliação das escalas produtivas, produção em massa ou “fordismo”. Ademais, o avanço do fordismo não dependeu exclusivamente do desenvolvimento de novas técnicas de produção padronizadas, tendo em vista que contou com um ambiente institucional favorável decorrente do poder de barganha coletivo moderadamente controlado e de um ambiente econômico propício ao consumo das massas. (HALL, 1994).

Segundo Wray (2007) a interpretação dominante da economia de Keynes parecia oferecer uma justificativa teórica para políticas que poderiam domar o ciclo de negócios, promover o pleno emprego e eliminar a pobreza. As alavancas principais deste modelo seriam o ajuste fino dos gastos com investimento para mantê-lo no nível de pleno emprego, complementadas por gastos de bem-estar para proteger os trabalhadores que poderiam ser deixados para trás.

Para Minsky (2011) havia um contexto econômico de uso apropriado de políticas fiscais e monetárias que era ajustado por uma sintonia fina, proclamando-se que o ciclo econômico estava controlado e que recessões e depressões não mais ocorreriam. “A estratégia básica de política daquele período visava aumentar o investimento privado para acelerar a taxa de crescimento. Essa estratégia significava que a meta mais imediata de política era a obtenção de lucros elevados e salários crescentes” (MINSKY, 2011, p. 197).

Em contrapartida ao baixo nível de desemprego gerado por este ajuste macroeconômico, um sistema financeiro instável se estabeleceu por trás de um desempenho econômico difícil de ser sustentado. Enquanto alguns países conseguiram alcançar taxas de ocupação elevadas sob condições de inflação aceitáveis, já na década de 1970, um grupo de países, formado por Itália, Irlanda, Estados Unidos e Canadá apresentaram taxas mais elevadas de desemprego ao final da “Época Dourada” (CORNWALL e CORNWALL, 2008). A explicação, segundo os autores, está relacionada ao grau de aceitação dos governos às pressões inflacionárias:

El punto crucial en este simple ejercicio es que en la Época Dorada las diferencias en el desempleo en estas economías, pueden ser relacionadas con las diferencias en los costos, en términos de inflación, de las políticas de demanda agregada. Así, en los países con relativamente baja inflación en pleno empleo, se puede sostener que quizá las autoridades fiscales pudieron implementar políticas de demanda agregada de pleno empleo sin experimentar los políticamente inaceptables costos de alta inflación. Por otro lado, cuando los costos de inflación fueron políticamente inaceptables en pleno empleo, se puede argumentar que los hacedores de política estuvieron obligados a utilizar la restricción de la demanda agregada con el fin de lograr tasas de inflación aceptables, lo que propició que las tasas de desempleo subieran por encima de la tasa compatible con el pleno empleo (CORNWALL e CORNWALL, p. 8, 2008).

Segundo Cornwall (2010) haveriam circunstâncias em que as autoridades estariam cientes de que as políticas de estímulo à demanda seriam eficazes na redução do desemprego, mas não estariam dispostos a agir por causa de prováveis “efeitos colaterais indesejáveis”. Como resultado, o nível de demanda agregada é limitado abaixo da possibilidade de desemprego zero. Segundo sua explicação, estas circunstâncias são o resultado de instituições, com o pleno emprego podendo causar ou não efeitos secundários, tais como taxas inaceitavelmente altas de inflação, posições insustentáveis do balanço de pagamentos ou grandes déficits orçamentais. Não existiriam, segundo Cornwall (2010), tendências inerentes do setor privado de geração de um nível de demanda efetiva para o pleno emprego. Além do desemprego voluntário e friccional, episódios de altas taxas de desemprego involuntário ocorrem e estes requerem programas fiscais de estímulo para a economia voltar a crescer e atingir pontos de baixo desemprego.

Este modelo institucional que combina uma prosperidade geral prolongada legitimada por aumentos salariais e preços parece ter se esgotado enquanto proposta de atingir o pleno emprego. Minsky escreveu:

A estratégia atual busca atingir o pleno nível de empregos por meio do subsídio oferecido à demanda. Os instrumentos são as condições de financiamento, incentivos fiscais para o investimento, contratos governamentais, pagamentos de transferência e impostos. Esta estratégia política agora leva a uma inflação crônica e *booms* de investimento periódicos que culminam em crises financeiras e grande instabilidade. O problema político é desenvolver uma estratégia para que o pleno nível de empregos não leve à instabilidade, à inflação ou ao desemprego (MINSKY, 1986, p.411).

Conforme destaca Minsky (2011) a estratégia de investimento e lucratividade elevados para atingir o pleno emprego – mesmo com o apoio de uma política fiscal ativa e um banco central atento – levam a um sistema financeiro e a um desempenho econômico crescentemente instáveis. Baseado nesta interpretação alternativa, Minsky produziu uma série de escritos que questionaram a abordagem da expansão de demanda agregada como forma de se alcançar o pleno emprego. Conforme seu entendimento, uma expansão conduzida com incentivos ao investimento privado não só reforça o viés inflacionário e instável para a economia como ao mesmo tempo piora a distribuição de renda (WRAY, 2007).

A visão que será elencada em seguida foi desenvolvida por Minsky com base nas preocupações colocadas por Keynes. Ele endossa a alegação do capítulo 24 da Teoria Geral de que os principais defeitos da sociedade em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição de riqueza (KEYNES, 1996).

2.3.2. Por uma reorientação da política fiscal

Segundo Wray (2007) um dos mais importantes reconhecimentos de Hyman Minsky é que a estrutura da economia afeta o desempenho econômico, incluindo o volume e a natureza do emprego, do crescimento e da inflação. Para ele as instituições do mundo real afetam o modo como as políticas impactam a economia. Para ser eficaz, uma mudança de política deve agir por meio de pessoas e através de instituições. Conforme ressalta Minsky (2011) a análise keynesiana, em particular nessa formulação alternativa que ele apresenta, é institucional, de maneira que o comportamento real depende de como se comportam as instituições existentes.

Indo além em sua interpretação, Minsky afirma que em uma economia dinâmica e complexa, políticas de crescimento têm diferentes impactos em todos os setores. Há sempre setores líderes, setores em crescimento e setores atrasados. O crescimento econômico pode aumentar a demanda e a produção nos setores líderes, induzindo o aumento dos preços, mesmo com desemprego substancial em toda a economia; por outro lado, o emprego pode subir sem aumento dos preços, caso ele ocorra em setores que operam abaixo da capacidade (WRAY, 2007).

Esta articulação é diretamente derivada da análise feita por Keynes quando tratou de apresentar a função de emprego. A hipótese de que as variações no emprego dependem unicamente das variações da demanda efetiva foi uma aproximação teórica, uma digressão em seu método. Keynes admite que há mais de uma forma de se gastar o aumento da renda, o que afeta diretamente a distribuição dessa nova demanda entre os produtos individuais de cada indústria:

A maneira que supomos para a distribuição prevista de um acréscimo de demanda agregada entre os diferentes bens pode influir consideravelmente sobre o volume do emprego. Se, por exemplo, a demanda suplementar for em grande parte dirigida para as indústrias com alta elasticidade de emprego, o aumento agregado de emprego será maior do que se o mesmo se orientar para as indústrias que oferecem pouca elasticidade de emprego. Do mesmo modo, o emprego pode baixar sem que tenha ocorrido nenhuma mudança na demanda agregada, se a orientação da demanda se modificar em proveito das indústrias com elasticidade relativamente baixas de emprego (KEYNES, p. 273, 1996).

Desta análise de circunstâncias deriva-se uma interpretação fundamental das recomendações políticas de Keynes, que enfatizavam a criação direta de empregos e reforma estrutural. Deriva-se, segundo Minsky (1968), que um maior crescimento por si só não é uma meta adequada de uma política econômica que vise o pleno emprego. Formuladores de política devem considerar o impacto que o crescimento tem na atribuição e distribuição do emprego. Por esta razão, o crescimento econômico é mais visto como um possível resultado de uma política que visa melhorar a distribuição e o emprego, e não como um objetivo em si mesmo.

A questão deve ser, fundamentalmente, reorientada a fim de se concentrar os gastos do governo para a execução de alguns tipos muito concretos de políticas fiscais que deveriam ser implementadas ao longo do ciclo de negócios. O tamanho do correspondente gasto varia de acordo com as contrações e expansões, mas o foco da política deverá ser sempre em objetivos específicos, que devem incluir o pleno emprego, melhor distribuição de renda e redução da pobreza e que uma elevação na demanda agregada não irá responder a estes problemas (TCHERNEVA, 2011).

Em sintonia com a discussão de Keynes, Minsky argumentou que não podemos confiar no crescimento econômico para reduzir a pobreza. Haverá sempre

indústrias e regiões atrasadas e o crescimento nunca é distribuído igualmente. Com efeito, esta política tende a favorecer os principais setores ou regiões, premiando aqueles que já são mais ricos (WRAY, 2007).

É nesse argumento que se concentra o contraponto teórico a ser utilizado como principal referencial deste trabalho. Sabe-se que frutíferos trabalhos foram desenvolvidos no sentido de explicar as diferentes taxas de crescimento, inflação e volume de emprego nos países desenvolvidos. Estes mesmos países apresentaram diferenças significativas em sua distribuição de emprego entre setores e regiões, que permearam para uma maior desigualdade de renda onde as políticas de bem-estar não puderam completar o quadro de subsídios diretos.

A proposta debatida por Keynes e Minsky, a favor de uma socialização maior do investimento, foi traduzida por alguns autores em uma estratégia de criação direta de emprego permanente para todos os que são incapazes de encontrar emprego.

Os argumentos para esta proposta política são encontrados originalmente em Keynes. O pensamento keynesiano previa, segundo Tcherneva (2011), que o objetivo primordial da política pública seria o de garantir genuíno e completo emprego a todos disponíveis para o trabalho.

A solução, segundo Keynes (1996), não está em aumentar a demanda agregada meramente, mas sim em fixar seu ponto no efetivo nível de pleno emprego. Uma vez que este nível de demanda efetiva depende da eficiência marginal do capital, da propensão a consumir e da preferência pela liquidez, que não estão sob o controle direto dos formuladores de política, manter um estado permanente de pleno emprego através de uma política de ajuste fino de despesas parece tarefa impossível para os governos (TCHERNEVA, 2011).

Assim as considerações vão em busca de uma nova reorientação da política econômica de modo geral e em particular, da política fiscal. Um aumento geral na demanda agregada, com todas as consequências positivas que pode derivar no curto prazo, não é útil na análise de uma política permanente de pleno emprego. Neste modelo sempre haverá vencedores e perdedores, de modo que enquanto alguns trabalhadores enfrentarão melhores perspectivas, outros serão deixados para trás e permanecerão desempregados.

3. BRASIL: FATORES ESTRUTURAIS E CONSEQUÊNCIAS SOBRE O EMPREGO

Um debate em torno de políticas para o pleno emprego surgiu nos países centrais após a Segunda Grande Guerra. Amparados pela composição de estados de Bem-Estar, estes países puderam avançar em seus indicadores econômicos e sociais, associados por um *boom* de crescimento econômico e à institucionalização de direitos sociais. O aglomerado dos países europeus, Estados Unidos e Japão, puderam completar um ciclo de novos investimentos e tecnologias, alterando a distribuição entre capital e trabalho que levou ao aumento da produtividade e da renda agregada.

No mesmo período, o Brasil e os demais países da América Latina viviam ainda um período de industrialização recente e tardia diretamente influenciada pela participação do Estado e do capital internacional. Com um contingente elevado de mão-de-obra disponível e um mercado de trabalho ainda desqualificado de organização, o Brasil tomava os primeiros passos em direção à consolidação da indústria nacional e das relações de assalariamento.

Carente de um mercado interno que pudesse, naquele período, comportar a ampliação dos investimentos em novos bens de consumo e de capital, o país viveu um ciclo dependente de crescimento baseado no setor externo. Sem internalizar as mesmas condições estruturais de elevação da demanda agregada – do crescimento da renda e do emprego – identificadas nos países centrais, o modelo de industrialização proposto atingiu um limite ao final da década de 1980 após ter de fato aprofundado a dependência financeira e tecnológica características dos países subdesenvolvidos.

A fim de explorar estas características estruturais da economia e do mercado de trabalho brasileiro em formação este capítulo buscará uma interpretação do período de industrialização à luz dos conceitos brevemente discutidos da teoria da demanda efetiva. Este apanhado histórico será revisitado por meio do debate desenvolvido “dentro de casa”, tomando como referência o pensamento

desenvolvimentista e suas explicações sobre o comportamento e papel da demanda na conformação estrutural e de geração de emprego e renda no Brasil.

3.1 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E CRESCIMENTO

A teoria da demanda efetiva buscou colocar em evidência os componentes chaves do ciclo econômico que levariam a economia a um ponto de renda crescente e pleno emprego, por meio do incentivo ao investimento e ao consumo. A propulsão do investimento, alinhada ao potencial de consumo de cada comunidade, desenharia o nível de emprego de cada região ou país.

A demanda seria mais efetiva em criar empregos se fosse desenhada para elevar o efeito do multiplicador de renda e emprego. Segundo a formulação teórica do modelo keynesiano, se a propensão marginal a consumir for alta, pequenas flutuações no investimento provocarão grandes variações no emprego; um aumento relativamente pequeno do investimento bastará para causar o pleno emprego. Se por outro lado, a propensão marginal a consumir for próxima de zero, será necessário um maior incremento de investimento para produzir o pleno emprego (KEYNES, 1996).

Este efeito do multiplicador sobre a determinação do emprego depende, de outro modo, do grau de propensão a consumir de cada comunidade, da forma como se gasta esta renda ali dispersa. O consumo ganha assim um teor importante na composição da demanda agregada, impactante em relação à como os ganhos serão distribuídos na economia. Ao considerar uma diferenciação entre o consumo dos capitalistas e o consumo dos trabalhadores na dinâmica econômica (KALECKI, 1977), surge, portanto, uma inflexão muito importante para o entendimento das economias em desenvolvimento ou subdesenvolvidas.

Segundo Tavares (1986), à proporção que vai se desenvolvendo uma economia, a diferenciação entre consumo de capitalistas e consumo de trabalhadores tende a desaparecer. Os trabalhadores passam a incluir no seu "custo de reprodução" bens e serviços que, embora menos sofisticados, não se diferenciam, basicamente, do consumo capitalista. A massa salarial deixa de representar apenas um elemento do custo de produção e passa a figurar como importante componente da demanda agregada e, portanto, da dinâmica econômica.

As consequências dessa interpretação foram a chave para o sucesso do modelo de Estado de bem-estar dos países centrais no pós guerra. As medidas tomadas a favor de uma elevação da propensão a consumir da população favoreceram um processo de ampliação da renda e do emprego, com um considerável volume de investimento governamental e um processo espiral de crescimento econômico que se difundiu por variados setores da economia e diferentes níveis de renda da população.

O crescimento observado naquele período foi derivado de um amplo pacote de investimentos direcionados para levar a economia a um ponto de demanda efetiva próxima ao pleno emprego. Naquele período, tanto quanto os investimentos direcionados, as políticas de elevação do consumo de massa representaram uma âncora essencial de manutenção do pleno emprego, através da redistribuição de salários e lucros. As políticas de ampliação da participação dos salários na renda elevaram o nível de produção, garantindo uma prolongada fase de crescimento na Europa e EUA.

A sustentação da demanda agregada criada pelo Estado de Bem-Estar Social forneceu a base sobre a qual pode se desenvolver o sistema de produção baseado na ampliação das escalas produtivas, produção em massa ou “fordismo”. Este modelo de desenvolvimento foi fundamentalmente baseado no mercado interno, por meio do aumento do poder aquisitivo dos trabalhadores e empresários.

O desenvolvimento observado naqueles países foi fruto de um rápido aumento da produtividade e dos salários que levaram a mudanças substanciais nos padrões de consumo e no modo de vida, elevando o poder aquisitivo dos salários a um componente central da demanda agregada.

Estas notas iniciais remetem ao ponto de observação que quer se salientar nas próximas páginas. A moderna teoria da demanda efetiva teve sua reprodução considerada em um tipo particular de sociedade e economia de mercado, com suas devidas estruturas de demanda formadas ao longo do processo de amadurecimento do capitalismo industrial.

A formação da economia brasileira e de seus vizinhos latino-americanos foi fundamentada em outras bases, derivadas de um legado colonizador e periférico. Por características que serão revisitadas adiante, uma interpretação regional e diferenciada foi desenvolvida pelos pensadores latino-americanos, tentando

interpretar as referências de formação e as saídas para o desenvolvimento de nossas nações, naquele tempo, preponderantemente subdesenvolvidas.

3.2 APONTAMENTOS HISTÓRICOS: ESTRUTURA DE DEMANDA EFETIVA NO BRASIL

3.2.1 Economia assalariada, fluxos de renda e a dependência do setor exportador

Na primeira metade do século XX a economia brasileira conheceu uma transformação estrutural relevante, baseada no aumento da importância do setor assalariado brasileiro. Até então as exportações representavam o componente principal da demanda efetiva, que determinava o ritmo de crescimento da economia. Os fluxos de renda limitavam-se a unidades relativamente pequenas, baseadas no trabalho escravo e na economia de subsistência. Os efeitos de encadeamento no interior da economia brasileira eram praticamente nulos e boa parte do consumo era desviado para as importações.

No momento em que a produção era vendida (ou realizada) ao exportador, a renda bruta gerada se destinava a remunerar os fatores de produção e cobrir a depreciação do capital investido no processo produtivo. Em outras palavras, esta renda era destinada aos assalariados e aos proprietários. Os assalariados transformavam a totalidade (ou quase totalidade) de sua renda em consumo, enquanto os proprietários retinham parte dessa renda para aumentar seu capital. Da mesma forma a renda de pequenos produtores e comerciantes era quase completamente revertida em gastos de consumo (FURTADO, 1959).

O fluxo de renda da nova economia assalariada criado pelas exportações se dava na direção da formação de um núcleo de mercado interno. Um aumento da demanda agregada baseada no impulso externo fazia crescer a massa de salários pagos, aumentando, via efeito multiplicador, a procura por bens de consumo. Ao mesmo tempo, incrementava a produtividade a medida em que determinava uma melhor utilização de recursos já existentes:

Ao crescer a renda criada pelas exportações, cresce a massa total de pagamentos a fatores, realizados dentro da economia. Essa renda tende a

multiplicar-se, primeiramente em termos monetários e finalmente em termos reais, dada a existência de fatores subocupados. O aumento da renda se realiza, portanto, em duas etapas: em primeiro lugar graças ao crescimento das exportações e, em segundo, pelo efeito multiplicador interno (FURTADO, 1959, p. 163).

Este efeito de variável autônoma gerado pelas exportações parecia garantir o funcionamento da economia local e o desenvolvimento de pequenas atividades industriais e comerciais do Brasil do início do século XX. Entretanto, à medida que o multiplicador exercesse seu papel e a procura monetária se elevasse acima das exportações, inflando o coeficiente de importação, começava a surgir a possibilidade de desequilíbrios externos.

A dependência do setor externo, característica da economia periférica, se revelava nesta dinâmica de geração de renda dependente do setor exportador. A estrutura produtiva e de distribuição de renda, por seu turno, fazia com que a demanda doméstica, de consumo de luxo e de bens de produção, fosse atendida principalmente por importações. Finalmente, a tendência ao déficit no balanço comercial daí derivado fazia essas economias dependerem de financiamentos externos. Assim, enquanto o boom exportador produzia efeitos temporários de crescimento da renda, a estrutura de demanda que levava aos déficits comerciais e ao endividamento externo crescente impunha limites estreitos para o crescimento do emprego e da renda na economia brasileira.

Nos países centrais, afirmava Tavares (1972), a combinação dos componentes de demanda, internos e externos, permitia o aproveitamento das oportunidades do mercado externo em conjunto com a diversificação da capacidade produtiva interna. Embora as exportações fossem componente essencial na dinâmica de formação da renda nacional, não era sua a exclusiva responsabilidade pelo crescimento, sendo de grande importância o investimento autônomo doméstico.

Na América Latina, por outro lado, não só as exportações eram praticamente a única componente autônoma da demanda efetiva, como o setor exportador representava o centro dinâmico de toda a economia. As possibilidades de irradiação e encadeamento interno dependiam de uma série de fatores ligados às estruturas de produção, características do mercado interno e participação estrangeira nos investimentos. “Em suma, o grau de difusão da atividade exportadora sobre o espaço econômico de cada país dependia da natureza do processo produtivo

desses bens primários e do seu maior ou menor efeito multiplicador e distribuidor de renda” (TAVARES, 1972, p. 42).

Não bastasse a completa dependência da renda nacional em relação às exportações de produtos primários aos países centrais, uma outra característica estrutural enrijecia ainda mais a possibilidade de criação de uma demanda efetiva elevada. A não existência de um mercado de trabalho institucionalizado e a permanência de uma reserva de mão-de-obra – reforçada pelo processo imigratório - permitiu uma expansão da economia cafeeira sem nenhuma tendência à elevação dos salários reais. Não havia, segundo Furtado (1959), nenhum estímulo ao empresário para aumentar a produtividade física, seja da terra ou da mão-de-obra por ele empregada.

Sem um padrão de encadeamento de ações produtivas que levassem a um ciclo expansivo do emprego e da renda as bases para a instalação de uma fase de industrialização pesada se originavam em um contexto de elevada vulnerabilidade externa e insuficiência interna de demanda. O excedente estrutural da mão-de-obra se constituía no fator de elevada concentração da renda e da descontinuidade da demanda que se observava nos países latino-americanos. Contudo, o problema de fundo consistia na absorção desse excedente de mão-de-obra, o qual tendeu a reproduzir-se em baixos níveis salariais, não obstante a forte aceleração do processo de acumulação do capital que ocorre na fase de industrialização (FURTADO, 1978).

Este excesso de oferta de trabalho em contexto de baixos salários dificultou o desenvolvimento, na medida em que o uso de técnicas poupadoras de trabalho tornava-se menos atraente. Os baixos salários atrasaram o desenvolvimento econômico, deixando de gerar demanda doméstica e desincentivando os novos investimentos em capital. A elevada concentração de renda desencadeou, conforme assinala Furtado (1978), um forte problema de disparidades de produtividade entre os setores de produção.

Com uma estrutura econômica de baixa produtividade, pouco diversificada e heterogênea muito pouco pode se avançar em relação ao aumento da renda e da criação de ocupações. Não era possível formar um mercado interno mais amplo com base produtiva muito reduzida; a cada vez que a demanda do país crescia, só era possível atendê-la com o aumento da importação, gerando problemas sérios de balanço de pagamentos. Dito de outro modo, os limites impostos pelo balanço de

pagamentos de uma economia agrário exportadora como a brasileira ocorriam bem antes de a economia chegar ao pleno emprego.

A divisão do trabalho social entre os setores da economia brasileira era nítida e desigual. Enquanto o setor exportador se desenvolveu especializado em poucos produtos de baixo consumo interno e de alta rentabilidade, um setor interno cresceu à margem da subsistência e da baixa produtividade. O grosso da população atingia níveis de renda muito baixos, que os colocava fora dos mercados monetários. As classes altas, por outro lado, apresentavam níveis de consumo similares aos centros europeus, atendidos em grande parte pelas importações (TAVARES, 1972). Nesta combinação estrutural residia, segundo Tavares, a base da elevada disparidade entre a estrutura produtiva e a composição da demanda interna, que se ajustava via comércio exterior.

Sob estas condições foram formadas as principais características do modelo primário-exportador brasileiro. O direcionamento dado à política econômica no Brasil até os anos de 1930 e depois deles, impediu que parte significativa dos grandes excedentes gerados pelas exportações fosse revertida para o fortalecimento da demanda efetiva interna. Mesmo no período posterior de maior crescimento econômico, que vai de meados dos anos de 1950 ao final dos anos de 1970, a concentração da renda e da riqueza intensificou-se, uma vez que os ganhos de produtividade não se deslocaram de forma significativa para o lado dos trabalhadores.

3.2.2. A primeira fase de industrialização ou industrialização espontânea

A partir da Primeira Guerra Mundial e sobretudo com a crise de 1929, o sistema tradicional de divisão internacional do trabalho passou a desempenhar um papel declinante, à medida que a demanda por produtos primários perdeu o dinamismo na evolução das estruturas dos países industrializados. A crise refletiu importantes modificações que estavam em curso na economia mundial e imprimiu sérias dimensões aos países subdesenvolvidos integrados no sistema da divisão internacional do trabalho.

A elevação da produtividade e do poder de compra da população provocaram modificações no perfil da demanda global, no sentido de sua diversificação, acarretando um aumento mais que proporcional da procura por produtos manufaturados. Como a especialização nas exportações de produtos primários concentra fatores em umas poucas linhas de produção, a estrutura produtiva evoluiu de forma inversa à que ocorreu no perfil da demanda (FURTADO, 1978).

A baixa do preço internacional do café juntamente com a quebra do sistema de conversibilidade cambial acarretaram uma queda no valor externo da moeda brasileira, fazendo com que a maior parte das perdas do setor exportador fosse transferida para a coletividade através da alta dos preços importados destes novos produtos demandados internamente. A depreciação da moeda, ao atenuar o impacto da queda do preço do café, induziu o empresariado nacional a continuar colhendo café e manter a pressão sobre o mercado. Desse movimento, se derivou a política de destruição do excedente das colheitas de café, observada nos anos de 1930 no Brasil.

Segundo Furtado (1959):

Ao garantir preços mínimos de compra, remunerados para a grande maioria dos produtores, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno. Ao evitar-se uma contração de grandes proporções na renda monetária do setor exportador, reduziam-se proporcionalmente os efeitos do multiplicador de desemprego sobre os demais setores da economia (FURTADO, 1959, p. 198).

Esta experiência utilizada no Brasil na década de 1930 foi, conforme Celso Furtado (1959), uma predição de um modelo de política que seria construído por Keynes anos depois. A demanda efetiva era mantida sob o mesmo indutor da política de exportação, porém sob a forma de acumulação de estoques de café financiada com dívidas internacionais. Esta política de defesa concretizada nos anos da grande depressão era na verdade um verdadeiro programa de fomento a renda nacional, que mesmo sem representar investimentos líquidos e expansão da capacidade produtiva, criava a procura efetiva necessária para amenizar os efeitos da crise.

Este processo constituiu o ponto de partida da industrialização. A especialização na produção e a manutenção da renda por meio de políticas

anticíclicas permitiu a elevação da produtividade, abrindo o caminho para a formação de um núcleo de mercado interno de produtos manufaturados.

O grau de concentração de terras e as dimensões do excedente de mão-de-obra também compunham papéis na configuração do perfil da demanda, pois ambos condicionavam a distribuição de renda. Mais do que a propriedade da terra, a abundância maior ou menor da força de trabalho pesou sobre a formação do núcleo inicial do mercado interno. Onde a mão-de-obra era escassa os salários eram maiores e conseqüentemente favoreceu-se a formação de um mercado interno de manufaturados.

Segundo Furtado (1959), estes setores ligados ao mercado interno não podiam, nessa primeira fase, aumentar sua capacidade limitados pela alta dos equipamentos importados. Por isso este processo foi realizado, sobretudo, com o aproveitamento da capacidade produtiva já instalada. Ele consistia essencialmente na instalação de um núcleo de indústrias de bens de consumo – tecidos, produtos de couro, alimentos elaborados, confecções – que se tornavam viáveis em razão do crescimento da renda disponível para o consumo sob o impulso da expansão das exportações. A expansão da produção nesta fase assumiu essencialmente a forma de adição de novas unidades de produção, similares às preexistentes. Não se tratava da formação de um sistema de produção, mediante sua crescente diversificação, e sim da adição de unidades em certos setores de atividade industrial.

O setor industrial se comportava assim como um multiplicador de emprego do setor exportador, ficando dependente de possíveis desequilíbrios que poderiam afetar o balanço de pagamentos. Um novo nível de preços baseado na valorização das exportações e no encarecimento dos produtos importados se estabeleceu durante os anos 30 e desenvolveu as bases para as indústrias destinadas a substituir as importações. Segundo os pensadores do desenvolvimento latino-americano, para que o setor industrial pudesse superar essa dependência e este risco eminente de instabilidade cambial, seria necessário que ele se diversificasse em prol de um novo patamar estrutural de demanda efetiva.

3.2.3. O processo de substituição de importações e o prolongamento da desigualdade

Com o novo cenário político e econômico estabelecido após a crise de 1929, o processo de industrialização brasileira se baseou na manutenção da renda interna resultante das políticas de compra de excedentes do café. A contração das exportações deu lugar a uma expansão dos setores ligados ao mercado interno, em um esforço de substituição dos bens que vinham sendo adquiridos no exterior.

Segundo salienta Furtado (1978) o processo de substituição de importações se definiu como o aumento da produção industrial destinada ao mercado interno no produto interno bruto em condições de declínio das importações. Em um primeiro momento, parte da produção destes bens foi compensada pela utilização da capacidade já instalada. Encontrado seu limite, o processo de continuidade da substituição passou a operar mediante a implementação de novas unidades fabris por meio da limitada importação de bens de capital.

A principal variação com relação aos determinantes da demanda efetiva que interferiam diretamente na criação de emprego no país se deu pela alteração no componente autônomo da demanda agregada. Neste novo processo, a demanda interna passou a ter importância crescente como elemento dinâmico da economia brasileira, à medida que o setor que produzia para o mercado interno passou a oferecer melhores oportunidades de inversão do que o setor externo (FURTADO, 1959). A importância das exportações como principal determinante (exógeno) do crescimento foi substituída pela variável endógena investimento, cujo montante e composição passaram a ser decisivos para a continuação do processo de desenvolvimento (TAVARES, 1972).

Mediante taxas diferenciais de câmbio e crédito a juros negativos, o Estado fez com que se tornassem atrativos investimentos em indústrias onde era subutilizada a capacidade instalada. Assim, durante uma primeira fase no pós guerra, a ação do Governo se orientou essencialmente para aumentar a eficiência marginal dos investimentos, o que permitiu aprofundar o processo de SI, estendendo-se a setores em que a dimensão do mercado era reconhecidamente pequena. Como esses investimentos não criavam emprego, direta ou indiretamente, para ampliar a demanda interna de forma significativa, na medida em que o

processo de SI se esgotava a industrialização perdia dinamismo. A partir de 1968, modificou-se substancialmente a estratégia do governo brasileiro: foi reduzida a proteção à indústria, a fim de facilitar a concentração com exclusão dos mais fracos e foram mobilizados recursos com vista à ampliação da demanda daqueles setores em que a capacidade produtiva era subutilizada, formado pelas minorias de altas rendas. Nestas condições a elevação da taxa de crescimento acarretou forte concentração da renda e do consumo (FURTADO, 1978).

Segundo coloca Furtado (1968) em uma outra obra desenvolvida à luz do pensamento latino-americano:

O ensaio de industrialização de tipo “substitutivo de importações” , durante certo tempo constituiu uma alternativa e permitiu levar adiante algumas modificações adicionais nas estruturas produtivas de alguns países. Ocorre, entretanto, que a forma de organização industrial viável em determinadas condições históricas, não é independente do tipo de tecnologia a ser adotada. A tecnologia que a América Latina teve de assimilar na metade do século XX é altamente poupadora de mão de obra e extremamente exigente no que respeita as condições de mercado. Dentro das condições presentes da América Latina a regra tende a ser o monopólio ou oligopólio e uma progressiva concentração de renda, a qual, por seu lado, ao condicionar a composição da demanda, orienta os investimentos para certas indústrias que são exatamente as de elevado coeficiente de capital e mais exigentes com respeito as dimensões de mercado. A experiência tem demonstrado, na América Latina, que esse tipo de industrialização substitutiva tende a perder impulso quando se esgota a fase das substituições “fáceis”, e eventualmente provoca a estagnação. (FURTADO, 1968, p. 39).

Indo mais além na crítica ao modelo de indústrias poupadoras de mão-de-obra, Prebisch (1968) complementa a hipótese de uma insuficiência dinâmica do desenvolvimento latino-americano:

A acumulação de capital não é bastante para absorver, ao nível relativamente elevado da produtividade das atividades absorventes, a mão-de-obra que provém das atividades expelentes de menor produtividade ou renda por indivíduo (...)Que estes investimentos se traduzam em maior ou menor medida em economia de mão-de-obra que esteja sem emprego satisfatório, ou que não absorvam a mão-de-obra que desocupam as atividades expelentes, é algo que os empresários não incluem logicamente em seus cálculos (PREBISCH, 1968, p. 39).

Estes autores buscaram ressaltar os limitantes estruturais do próprio processo de industrialização, que acabou por condicionar o desenvolvimento de uma

estratégia não voltada à geração de empregos estáveis e melhores condições de renda, deixando ainda de lado condicionantes institucionais e políticos importantes no processo de formação do mercado de trabalho brasileiro. A assimetria da política protecionista desenvolveu um grupo de indústrias de escassa absorção de mão-de-obra, subsidiando indústrias substitutivas de importações, mas não as já instaladas aglomerações produtivas voltadas à exportação e então, determinantes da grande parte do emprego gerado internamente.

Conforme destacaram Tavares e Belluzzo (1977) a estratégia de industrialização pesada adotada a partir da segunda metade da década de 1950 mostrou-se incapaz de auto sustentar-se por um período muito prolongado, evidenciado a natureza desequilibrada da estrutura de crescimento industrial brasileiro. Segundo estes autores, a liderança de setores de bens de consumo duráveis e bens de capital, embora tenham imprimido uma lógica ao processo de acumulação nacional, tiveram efeito reduzido sobre a produção corrente das indústrias já instaladas. Isto significa, não houve encadeamento dos investimentos direcionados pelo Estado por meio do capital estrangeiro.

Após passado o período de estruturação e expansão destes dois setores, a capacidade de realimentação da demanda interindustrial é cessada. Neste momento, o peso absoluto dos setores de bens de consumo não-duráveis reaparece como principal componente da demanda. Sua capacidade de sustentação porém, depende da taxa de crescimento do emprego e da taxa de salário, ou seja, depende da taxa de acumulação urbana, e por isso é incapaz de manter sozinho o auge do ciclo de crescimento. Do ponto de vista da dinâmica da expansão industrial não podem ser considerados líderes, porque seus efeitos de encadeamento são particularmente baixos sobre os setores de bens de produção, e ainda porque sua capacidade de gerar o próprio mercado, por meio do emprego direto e dos efeitos de encadeamento intra-setorial é desprezível (TAVARES E BELLUZZO, 1978).

Furtado (1978) coloca o problema da seguinte maneira: a todo processo de desenvolvimento são inerentes modificações das estruturas econômicas, as quais assumem a forma de transformações bruscas ou graduais no perfil da demanda e na composição da oferta. A intensidade com que se efetua o desenvolvimento depende da eficácia dos centros que tomam decisões estratégicas e da plasticidade das estruturas. Em realidade, existe um sistema de causação circular pelo qual tanto o aumento de produtividade como a diversificação da demanda se reforçam

mutuamente. No caso latino-americano, nem a ampliação da demanda requeria muitas modificações da estrutura da oferta de origem interna, nem o crescimento do setor exportador demandava transformações de maior significação. Disso, o autor deduz que se tratava de um modelo de desenvolvimento que não requeria maior plasticidade das estruturas, ou seja, que era compatível com estruturas de escassa aptidão para a mudança.

Ao lado do desenvolvimento de uma indústria poupadora de mão-de-obra e pouco capaz de gerar elos de encadeamento a favor do crescimento e da ampliação de emprego e renda, este modelo acabou por criar um clima de resistência à mudança também no plano social, sem permitir grandes transformações nas estruturas econômicas. Segundo Furtado (1961), não se tratava, apenas, de criar condições propícias para que os empresários intensificassem seus esforços por novos investimentos. Era necessário ir além, garantindo que as inversões provocassem as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento (FURTADO, 1961, p.230).

Ao considerar esta estratégia de desenvolvimento, a estrutura de demanda no Brasil impôs uma formação do mercado de trabalho diferente do observado nos países centrais. Primeiro, no período pré-industrialização, a dependência das exportações para gerar renda e a elevada propensão a importar levaram a um baixo dinamismo na geração de renda doméstica, com vazamentos para o exterior e endividamento externo. Como consequência, a economia agrário exportadora não foi capaz de gerar um mercado doméstico que justificasse investimentos industriais nos setores mais avançados.

Segundo, quando forçou-se a industrialização por SI fez-se promovendo uma dualidade: dado o modelo concentrador de renda, os investimentos tinham baixo efeito multiplicador de emprego e renda. Todavia, a industrialização trouxe a urbanização sem os empregos capitalistas tradicionais observados nos países de capitalismo organizado. O excesso de mão-de-obra por um lado reproduzia a distribuição de renda ao rebaixar os salários e, por outro, jogava a mão-de-obra desqualificada para o subemprego e o emprego por conta própria muito característico da sociedade brasileira.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA, DA CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO E DE DESEMPREGO. BRASIL (1940/1980)

ITENS	1940	1980	VARIAÇÃO REL. ANUAL
PEA	100	100	2,56
Empregador	2,3	3,1	3,32
Conta Própria	29,8	22,1	1,79
Sem Remuneração	19,6	9,2	0,63
Assalariado	42,0	62,8	3,59
<i>Com Registro</i>	12,1	49,2	6,22
<i>Sem Registro</i>	29,9	13,6	0,56
Desempregado	6,3	2,8	0,50

Fonte: Censos Demográficos, IBGE.

Conforme destacam Carleial & Malaguti (2001), ao longo desse período que vai até a década de 1980, mesmo com o crescimento industrial, a participação da PEA no setor informal da economia permanece elevada, configurando assim uma marca estrutural do mercado de trabalho no Brasil. No período de 1950-1980, de consolidação da indústria nacional e, por conseguinte, do assalariamento e da criação de milhares de postos de trabalho, a heterogeneidade desse mercado tornou-se visível, comportando trabalhadores assalariados com registro em carteira, trabalhadores em serviços públicos e uma quantidade de ocupados em atividades de subemprego e informais.

Apesar da expansão das atividades capitalistas no Brasil e o consequente desenvolvimento de seu mercado de trabalho, observou-se que estes fatores não evitaram o dualismo existente entre o lado formal e o informal do contexto de empregos brasileiros.

Segundo afirma Pochmann (1998) duas distintas dimensões de problemas atingiam o mercado de trabalho até o final da década de 80. A primeira delas, estava associada à permanência de problemas tradicionais relacionados ao mercado de trabalho em economias periféricas, aqui citadas como baixas taxas de assalariamento, acompanhadas de baixos salários, alta informalidade e elevado subemprego. O processo de organização do mercado de trabalho, derivado do modelo industrializante, não se finalizou antes de atingir sua desestruturação nos anos 80 e 90. Em 1940, por exemplo, pouco mais de um terço da População

Economicamente Ativa (PEA) estava assalariada, e, em 1980, a taxa de assalariamento alcançava dois terços da PEA ocupada.

Já a segunda dimensão de problemas que atingiam o mercado de trabalho antes do final dos anos 80 estava relacionado à presença de sinais de desemprego estrutural no Brasil, típico de economia industrializada (POCHMANN, 1998). À medida que o país aprofundava-se no processo de industrialização, de migração rural e de urbanização nacional, foi se criando um elevado contingente de mão-de-obra incapaz de ser absorvido plenamente pelo movimento de rápida e profunda modernização das forças produtivas.

Esse desemprego estrutural foi se generalizando, sobretudo a partir dos anos 50, quando o País avançou rapidamente na incorporação da matriz produtiva da Segunda Revolução Industrial e Tecnológica — originária do final do século XIX nos países centrais. Com a maturação do projeto de industrialização nacional, já nos anos 70 foi possível perceber a permanência das diferenças socioeconômicas regionais, setoriais e locais. Ao mesmo tempo, o próprio mercado de trabalho manteve-se fortemente heterogêneo, com segmentos modernos e outros atrasados. A permanência de um setor não organizado no uso e na remuneração da força de trabalho revelou, em parte, as características do desenvolvimento capitalista no Brasil. A heterogeneidade estrutural refletia-se também nos múltiplos modos de incorporação das classes trabalhadoras nos frutos do crescimento econômico. Apenas parcela da população ativa terminou sendo integrada aos segmentos organizados do mercado de trabalho (POCHMANN, 1998, p.121-122).

O mercado de trabalho brasileiro nas décadas de 50 a 80 foi marcado assim por características extremamente diferentes das observadas nos países centrais, que internalizaram estruturas de demanda efetiva em favor de um pleno emprego. O Brasil não conseguiu construir um sistema amplo de proteção e benefícios sociais, ao mesmo tempo em que o trabalho assalariado não se definiu como elemento central da cidadania social e econômica (CARLEIAL E MALAGUTI, 2001).

Assim como apontado por Keynes, Minsky e Wray, o crescimento econômico por si só não pode ser levado a cabo na proposta de redução da pobreza e desenvolvimento de um país. A política observada no pós guerra levou a efeito uma má distribuição de renda, em uma política que claramente favoreceu os principais setores ou regiões, deixando no abandono e no desemprego um enorme contingente de brasileiros.

3.3 CRISE DE ESTRUTURAS E DESESTABILIZAÇÃO: APÓS A DÉCADA DE 1980

A alteração no padrão de condução econômica na América Latina a partir de 1980, orientado pela crise internacional e pelo início das reformas liberalizantes, promoveu impactos diversos em suas economias. O fenômeno do desemprego, involuntário, estrutural, e majoritariamente industrial implicou em grandes perdas e instabilidade nos mercados de trabalho. Após o período 1929-79, que se constituiu, segundo Cano (2000), em uma etapa de certa soberania no exercício e no manejo da política econômica de desenvolvimento, a América Latina entrou em um processo de retrocesso estrutural. Depois de consumidas etapas de transformação social em relação à ocupação e emprego, determinada pela industrialização e pela saída dos trabalhadores do campo para a cidade, as décadas de 1980 e 1990 significaram um regresso, em termos de geração de emprego em setores formais e dinâmicos da economia.

TABELA 2 - TAXAS DE CRESCIMENTO DO EMPREGO POR SETORES. BRASIL (1950/1980)

SETORES	1950/60	1960/70	1970/80	1950/80
Primário	1,82	0,64	0,02	0,82
Secundário	1,93	6,06	7,26	5,06
Ind. de Transformação	1,98	5,19	7,78	4,95
Terciário	5,43	4,02	6,00	5,15
Total do emprego urbano	4,31	4,63	6,42	5,12

Fonte: IBGE.

Do pós-guerra até o início de 1980 observou-se no Brasil uma taxa média de crescimento de 7% a.a., com a indústria crescendo em média 9% a.a. De acordo com a Tabela 2, a indústria de transformação figurou como maior responsável pela dinamização do mercado de trabalho urbano após a década de 1960.

O período do “milagre econômico” iniciado em 1968 provocou no país um crescimento baseado nos bens de consumo duráveis, apoiados na crescente liquidez do mercado internacional. Apesar do quadro de dependência do financiamento externo que veio se agravar com o primeiro choque do petróleo em 1973 e o contínuo aumento da dívida externa nos anos subsequentes, o esgotamento desta fase de expansão foi contido por uma alternativa de desenvolvimento, que prorrogou um pouco mais o período de crescimento da indústria brasileira. Após o choque de preços, um movimento de reorientação dos

fluxos financeiros internacionais promoveu uma liquidez capaz de financiar os déficits em conta corrente dos países endividados e ainda favorecer novos empréstimos à taxas de juros flutuantes, custos elevados e prazos reduzidos (CARNEIRO, 2002).

Esse cenário de liquidez internacional proporcionou ao Governo Geisel (1974-1979) adotar um plano de ajuste, que apresentava a possibilidade de superar a dependência externa, por meio de investimentos na ampliação da capacidade produtiva. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), consistia de um amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, levando o Brasil a uma posição de potência intermediária no panorama internacional. Pela condução do Estado, desenvolveu-se um aparato que reestruturou o sistema produtivo, por meio de políticas de estímulo as empresas privadas nacionais e a ocupação de novos espaços pelas empresas públicas, fonte geradora de empregos.

O emprego atingiu nessa época patamares estáveis e houve importante formalização dos postos de trabalho, com alterações nas legislações trabalhistas. Como forma de balancear a ampliação da desigualdade social gerada pela má distribuição de renda, a maior parte das tensões sociais foram contidas pela ampliação do emprego em todos os setores da economia. O aumento dos postos de trabalho permitiu um processo contínuo de mobilidade social, ampliando as perspectivas dos jovens trabalhadores.

Contudo, como dito anteriormente, o desenvolvimento alcançado nestes anos não chegou a produzir internamente os mesmos efeitos em termos de distribuição de renda dos países centrais, apoiados no Estado de Bem-Estar Social. Embora tenha existido significativos resultados imediatos, que promoveram um crescimento considerável do país até o início da década de 1980, Carneiro (2002) considera que não foram realizadas modificações substanciais no modelo histórico de desenvolvimento, sendo que as transformações na estrutura produtiva acabaram por se manter defasadas, deixando o país mais uma vez em situação de atraso estrutural. A dependência quanto ao financiamento externo foi se colocando como um obstáculo ao crescimento, de forma que o Brasil assinalou uma enorme dívida externa ao final do período de expansão. No que concerne ao desenvolvimento social previsto no plano, muito pouco se estabeleceu, e à medida que a industrialização se desenvolvia vigorosamente, a miséria e a exclusão social não só

continuavam, como se tornavam mais agudas, mostrando a incapacidade de homogeneização da estrutura social (OLIVEIRA, 1998).

O aumento da população e o dinamismo das regiões metropolitanas provocaram uma acentuada concentração de renda, reforçando a ampliação da pobreza (BALTAR e MATTOSO, 1996). Segundo Baltar e Mattoso (1996), o crescimento econômico não foi suficiente para fazer com que a maioria dos trabalhadores pudesse usufruir dos aumentos de poder de compra dos salários. Enquanto nos países desenvolvidos se beneficiavam de uma situação de quase pleno emprego, os trabalhadores brasileiros não tinham sequer políticas específicas voltadas ao emprego, e ainda enfrentavam a repressão política e sindical no contexto de um regime político autoritário. O mercado de trabalho tornou-se extremamente flexível, pelo excedente de trabalhadores no meio urbano e a ausência de proteção legal ou sindical acabou por conduzir a maior parte dos trabalhadores ao mercado geral de trabalho, com alta concorrência e baixos salários (OLIVEIRA, 1998).

Neste contexto de desigualdades gerado durante a ditadura militar a crise econômica internacional voltou a desqualificar o modelo de crescimento adotado no país. O esgotamento do modelo veio com a segunda crise do petróleo em 1979 e o aumento das taxas de juros internacionais, que levaram o Brasil a uma profunda recessão econômica, que se caracterizou pelo aumento da inflação e uma crise fiscal. A instabilidade macroeconômica provocou uma desaceleração do crescimento industrial, com contrações no produto e na taxa de investimento. Houve um colapso do padrão de financiamento da economia brasileira nos início dos anos 80, causado pela crise da dívida externa, sob um cenário de estagnação e oscilações econômicas que rompeu com as estruturas do mercado de trabalho ajustadas até este momento (POCHMANN, 2002).

Com a queda da atividade econômica inúmeros postos de trabalho foram eliminados, principalmente com relação aos empregos industriais. Segundo Baltar, Dedecca e Henrique (1997) a indústria perdeu a sua relativa capacidade de dinamização da estrutura ocupacional. Os novos empregos começaram a ser criados, sobretudo, pelo comércio e prestação de serviços. O mercado de trabalho brasileiro, já fragilizado pelas condições estruturais de seu desenvolvimento ao longo das décadas de 50 a 80, deteriorou-se ainda mais nos anos posteriores, tornando-se

incapaz de oferecer novas oportunidades de ocupação vinculadas ao desenvolvimento da indústria nacional.

Nos anos 80 o mercado de trabalho brasileiro foi marcado por um lento crescimento do emprego formal, com aumento proporcional dos trabalhadores por conta própria e assalariados sem contrato formal, e uma redução significativa do nível salarial. A alta flexibilidade do emprego brasileiro (com salários flexíveis diante da inflação e uma política salarial que não atingia a grande massa de trabalhadores sem carteira assinada) fez com que o aumento das ocupações desprotegidas, em especial as típicas do setor terciário, servisse para absorver as ocupações típicas do segmento formal, sobretudo o emprego industrial.

O emprego formal, depois de alcançar determinado crescimento entre as décadas de 1950 e 1970, teve seu ritmo reduzido pelas políticas de ajustes dos anos 80, principalmente pelo total comprometimento no combate à inflação, que tirou de cena qualquer política pública de proteção ao emprego. A geração de emprego que se desenvolveu ao longo desse período, ainda que não suficiente para a plena absorção ou pleno emprego, se direcionou para uns poucos setores urbanos concentrados em baixos salários.

A partir dos anos de 1990, entretanto, o mercado de trabalho passou a sofrer fortes ajustes e uma reformulação estrutural, como consequência do novo modelo de inserção da economia brasileira no contexto global. O fenômeno assinalado como globalização financeira passou a operar em âmbito mundial, provocando mudanças importantes na definição de políticas de investimento e incentivo à demanda agregada. Nos planos domésticos, houve expressiva liberalização financeira, e no plano internacional acentuou-se a mobilidade de capitais. Em consequência, houve nos países periféricos, incluindo o Brasil, uma subordinada globalização produtiva, caracterizada por uma onda de inovações nos processos produtivos e relações de mercado. Estes fenômenos, liderados pelo investimento estrangeiro e amparados pela dominância do capital especulativo, provocaram impactos adversos na condução da política econômica brasileira e determinantemente, na formação do frágil mercado de trabalho.

O que pode ser reforçado é que o novo padrão adotado a partir de 1990 se configurou em uma reversão do desenvolvimento do mercado de trabalho que ocorria desde os anos 30, ainda que inacabado. O debate em torno de políticas de pleno emprego em âmbito mundial foi reformulado, sendo orientado para questões

relacionadas à oferta de mão-de-obra e qualificação dos trabalhadores. As décadas seguintes foram acompanhadas de uma total desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, que só retomou crescimento em meados dos anos 2000.

4. POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL RECENTE

Como conhecido, o final dos anos 1970 foi marcado por grande instabilidade econômica mundial, com surgimento de elevada inflação e aumento das taxas de juros que geraram uma crise fiscal e quebras financeiras de países como o Brasil, México e Argentina. Em um pacote de ajuste negociado para a América Latina, incluíram-se políticas de cortes nos gastos e investimentos públicos, contenção de reajustes salariais e desvalorizações cambiais como incentivo às exportações de produtos primários.

Diante das expectativas recessivas desses ajustes, os promotores das políticas sustentaram o argumento neoliberal em favor do crescimento econômico sustentado. Em contrapartida, a lógica do programa favoreceu a especulação financeira em detrimento do investimento produtivo e promoveu uma concorrência desleal e depressiva nos mercados domésticos. O esperado aumento de lucros resultante da diminuição salarial (argumento clássico), que deveria gerar poupança e investimento, transformou-se na verdade em fonte de consumo conspícuo, especulação e de exportação de capital.

Uma das hipóteses deste trabalho é de que as mudanças ocorridas na economia, como consequência de sua nova inserção global, e as mudanças nas instituições reguladoras do mercado de trabalho brasileiro, advindas dos acordos de liberalização e flexibilização, implicaram em um regime de baixa demanda efetiva⁵. Este regime de baixa demanda efetiva atuou no aprofundamento dos fatores que levaram a dualidade no mercado de trabalho brasileiro, e, em vez de buscar superá-los, representou uma certa regressão em relação às mudanças da estrutura de geração de empregos nas décadas de industrialização.

Somada às suas limitações de ordem estrutural aqui revisitadas, o regime de baixa demanda efetiva resultou numa interrupção das mudanças estruturais que vinham ocorrendo no país de forma que representaram um atraso no seu

⁵ Como contraponto, um regime de elevada demanda efetiva refere-se ao nível de demanda compatível como o pleno emprego, a partir do conceito definido por Keynes.

desenvolvimento e conseqüentemente, de exclusão de políticas voltadas ao crescimento e pleno emprego.

Este capítulo tem como objetivo analisar estas mudanças em curso desde os anos 90. Apresentará o debate em torno dos novos termos desenvolvidos para justificar o fraco desempenho do mercado de trabalho. Buscará se fazer uma pequena inserção sobre os novos rumos políticos e econômicos que trouxeram impactos positivos no emprego a partir dos anos 2000. Por fim, apresentará alguns dados e considerações sobre o emprego e as (não) políticas de emprego no Brasil recente.

4.1 OS ANOS DE 1990: UM MARCO NA DESESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Enquanto a década de 1980 foi representante da primeira fase da regressão industrial do país, os anos 90 podem ser vistos como palco da segunda fase da trajetória brasileira de regressão industrial. Nesses 20 anos de desorganização do parque produtivo doméstico, os anos 80 representaram, portanto, o momento de desarticulação do desenvolvimento industrial interno, enquanto os anos 90 simbolizariam o colapso daquela estratégia pretérita de crescimento industrializante, com conseqüências adversas para o futuro do país (CARDOSO JR. E POCHMANN, 2000).

A inflação foi eleita pelos *policy makers* como o principal problema macroeconômico das décadas de 1980 e 1990, suscitando o deslocamento do eixo das discussões, que antes girava em torno da problemática do desenvolvimento econômico, para centrar-se em torno das causas e conseqüências do crescente inflacionário em países de industrialização retardatária como o Brasil. Na prática, o binômio ajuste externo - desajuste interno estabeleceu as condições para a perpetuação da crise e da inflação, e materializou, em grandes proporções, um tipo de apartheid social único em economias com o grau de urbanização e industrialização similares ao do Brasil (CARDOSO JR, 2001).

Nestas duas últimas décadas do século XX, em paralelo ao colapso do padrão histórico de desenvolvimento brasileiro, processou-se também a reversão da tendência de estruturação do mercado de trabalho nacional. Este fenômeno se

sobrepôs à base já ampla e excedentária de mão-de-obra do país, relativamente à insuficiente e dependente pujança do nosso capitalismo tardio e periférico, exacerbando a assimetria estrutural entre capital e trabalho, de modo a conformar-se num dos mais importantes fatores a explicar a determinação do emprego e das relações de trabalho no período recente (CARDOSO JR, 2001).

O nível de atividade econômica no início da década de 1990 se manteve em patamares muito baixos como forma de conter a inflação e forçar os ajustes impostos pelo receituário neoliberal. Nesse período a conjuntura negativa do mercado interno inibiu os investimentos e a expansão da produção industrial, e a política de abertura aliada a uma estratégia anti-inflacionária provocaram o estabelecimento de elevadas taxas de juros, comprometendo ainda mais a retomada do crescimento econômico. O Produto Interno Bruto diminuiu cinco pontos percentuais entre 1989 e 1992, alavancado pela queda da produção do setor industrial, e se manteve em baixo crescimento durante toda a década.

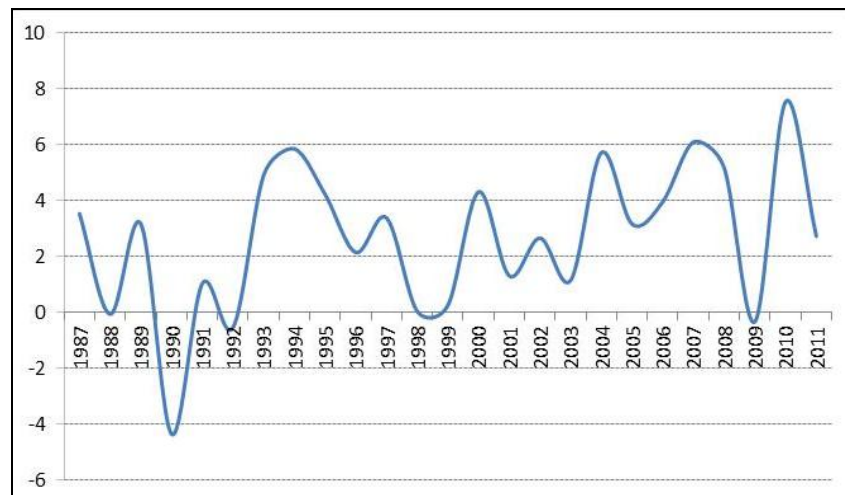


GRÁFICO 1 - VARIAÇÃO REAL DO PIB. BRASIL, 1986 A 2011.

Fonte: Bacen.

Da mesma forma que o desenvolvimento de um mercado de trabalho com pleno emprego não se completou na fase de industrialização anterior, o quadro só piorou nas décadas neoliberais, por causa do modelo imposto de baixa demanda efetiva.

A implantação no Brasil de políticas de liberalização comercial e financeira, privatizações e de desregulamentação da economia, iniciadas no governo Collor e aceleradas posteriormente, foi acompanhada por mudanças na estrutura e dinâmica

do mercado de trabalho, que acabaram por transformar o desemprego em um dos problemas centrais da sociedade brasileira. Consequentemente, a elevação do desemprego resultou num aprofundamento das mazelas definidoras de um mercado de trabalho dual: péssima distribuição de renda; especialização em setores de baixa produtividade e desincentivo para a qualificação da mão de obra.

A transigência do governo em relação à adoção de medidas liberalizantes e redução do papel do Estado resultaram tanto num instável crescimento econômico – em uma tendência declinante de demanda efetiva - como em uma intensificação da reestruturação tecnológica e organizacional das empresas.

Uma rede de inseguranças se estabeleceu em torno do mercado de trabalho brasileiro. O aumento do desemprego, das formas precárias de contratação e os baixos salários praticados no mercado informal tornaram-se aspectos comuns do dia-a-dia dos que estavam inseridos neste mercado. Por causa destas inseguranças, muitos trabalhadores passaram a se submeter à formas precárias de trabalho e remuneração.

O desemprego na década de 1990 passou por uma trajetória de crescimento, interrompida brevemente entre 1993 e 1995, durante a fase expansiva do Plano Real, e que continuou no início do governo FHC, diante dos choques monetários adotados para manter a moeda sobrevalorizada. Segundo estudo do DIEESE (2001), a permanência desse desemprego elevado e de longa duração, corroeu a segurança no mercado de trabalho e fez com que os jovens dessa década perdessem a expectativa de mobilidade social. O emprego de tempo integral, protegido pela legislação, foi substituído por vínculos vulneráveis, como o trabalho sem carteira, autônomos e o emprego doméstico, sempre em condições mais precárias de atividade.

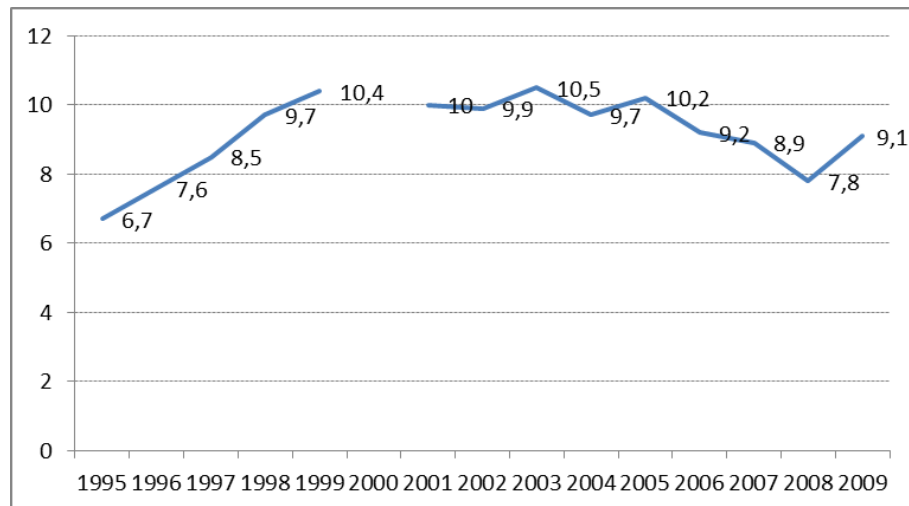


GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO ABERTO NO BRASIL ENTRE 1995 E 2009.

Fonte: IPEAdata.

Houve no Brasil uma precarização das relações de trabalho, como resultado das políticas de rebaixamento de demanda efetiva adotadas. O emprego industrial caiu, revelando o ajuste defensivo das empresas frente à recessão, com aumento de ocupações instáveis, relacionadas às formas de produção flexíveis. As ocupações do setor de serviços e dos segmentos informais tiveram aumento, revelando uma mudança estrutural no mercado de trabalho, que segundo Cardoso Jr. (2001), seria fruto da perda do dinamismo econômico do Estado e, principalmente, de estratégias de sobrevivência dos trabalhadores diante das poucas alternativas de empregabilidade com proteção social.

4.2 O VIÉS LIBERAL DAS POLÍTICAS DE EMPREGO DOS ANOS DE 1990

Como forma de justificar o fraco desempenho do mercado de trabalho neste período, Mattoso (2000) destaca que durante a década de 1990 o pensamento econômico dominante buscou fazer crer que a elevação do desemprego, sobretudo na Europa e com certa influência no Brasil, ocorria devido à preservação de um mercado de trabalho rígido, em contraponto ao exemplo norte-americano, que através de flexíveis legislações mantinha baixas suas taxas de desemprego.

Segundo Cardoso Junior (2013) para o discurso dominante à época o fenômeno do desemprego no Brasil deveria ser explicado como reflexo das transformações que ocorriam em âmbito mundial, resultado dos processos de reorganização produtiva e das novas formas de gestão empresarial. Em um novo ambiente de competição interpaíses e adoção de métodos poupadores de mão-de-obra, não haveria muito o que fazer no âmbito da geração de empregos.

Em contraponto ao forte desenho de políticas públicas voltadas ao pleno emprego delineadas nos países centrais capitalistas no pós-guerra, surgia nesse contexto um novo significado para aquilo que era anteriormente compreendido como política de emprego. À grosso modo o que era agora visto como política de emprego não passavam de estratégias diversas de garantias de direitos sociais básicos, como a garantia de renda via seguro-desemprego, o acesso à educação por meio de programas profissionalizantes, entre outros (GIMENEZ, 2003). Eram, segundo destaca Gimenez (2003), políticas liberais de emprego, ou ainda, políticas centradas no mercado de trabalho.

A estratégia do governo foi a de investir em atividades clássicas de um sistema público de emprego, a saber, intermediação e capacitação profissional da força de trabalho ativa e fortalecimento de um sistema de seguro-desemprego para aquela fração da população inevitavelmente desempregada pelo processo de ajuste microeconômico (CARDOSO JR, 2013). Eram, segundo Moretto, Gimenez e Proni (2003), opções baseadas nos modelos neoliberais, destinadas a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, condicionadas pelos arranjos institucionais preexistentes de proteção ao trabalhador.

Além deste desenho institucional protecionista outras soluções para o desemprego brasileiro e mundial se orientaram no sentido da flexibilização do mercado de trabalho. Assim como o pensamento clássico a época de Keynes determinava, estas ações eram entendidas a partir da redução dos salários reais ou flexibilização dos custos do trabalho. Conforme se aprofundou Cardoso Jr. (2013) – e tão fortemente salientou Keynes - tais custos eram considerados, nos modelos teóricos clássicos dominantes, o mais importante aspecto a ser eliminado, no modo de operação do mercado de trabalho, para se obter situação de equilíbrio com pleno emprego no longo prazo.

Sobre esta possibilidade de buscar a correção de “desequilíbrios” via mercado de trabalho, Cardoso Jr. destacou em sua tese recente:

A ideia central é a de que a possibilidade de ampliação de contratos por tempo determinado ou parcial, e as perspectivas de redução dos custos trabalhistas (custos de contratação/demissão e custos sociais), *poderiam influenciar positivamente a demanda por trabalho*, abrindo novas oportunidades de inserção ocupacional para parte significativa da população economicamente ativa hoje desempregada, ou subempregada nas diversas modalidades informais de trabalho. O respaldo empírico a este tipo de política é buscado nos elevados índices de desemprego aberto dos países europeus, onde haveria maior rigidez à queda dos salários reais, menor dispersão salarial e maior estabilidade no emprego, com políticas de proteção social bem consolidadas (CARDOSO JUNIOR, 2003, p. 71).

Segundo este argumento as políticas de emprego deveriam estar focadas em aspectos que respeitassem as leis de oferta e demanda no âmbito do mercado de trabalho. A flexibilização da legislação trabalhista deveria ser um dos principais focos de atenção sobre o qual deveriam se concentrar as políticas públicas de emprego no curto prazo.

Tomadas em conjunto, as políticas liberais de emprego tinham como escopo intervenções de instituições especializadas, cuja função, de alguma maneira, era atenuar desequilíbrios que atingiam o mercado de trabalho. Pela natureza de seus programas, voltadas a oferta de mão-de-obra, estas políticas representaram uma volta ao passado, na medida em que individualizaram a responsabilidade do desemprego e das dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Ficava evidente, pelos programas desenvolvidos, que o desemprego novamente era visto não como derivado do mau funcionamento do sistema econômico, mas como resultado de uma insuficiência de atributos individuais dos trabalhadores (GIMENEZ, 2003).

Embora estas medidas adotadas nos anos 90 tenham tido alguma relevância no contexto de baixo crescimento econômico da década, muito pouco resultaram em recuperação do emprego e da renda. Nesse vácuo de instabilidade de políticas e resultados pífios com relação a ampliação de empregos formais, emergiu, a partir da escola de desenvolvimento econômico da Unicamp (SP), o que se poderia chamar de visão crítica do processo.

Para estes pensadores, ainda que se reconhecesse os impactos oriundos da esfera microeconômica sobre o emprego agregado, não podia ser descartada a ideia

de o ambiente macroeconômico interno estar muito pouco propício ao enfrentamento do desemprego como fenômeno econômico e social (CARDOSO JR, 2013). Num país como o Brasil, ainda prenhe de carências sociais e com ausências importantes nos setores de infraestrutura urbana e social, problemas como os de taxas crescentes de desemprego aberto responderiam muito mais por causa de diretrizes de política macroeconômica. Uma crise generalizada de demanda efetiva é o que causava aquele cenário de elevado desemprego.

Segundo Cardoso Jr (2013), apesar dos efeitos do que se poderia destacar como nova função-emprego, que se refletia em processos produtivos pouco absorvedores de mão-de-obra, “o certo é que ainda reside em taxas de crescimento econômico superiores às taxas de entrada da população em idade ativa no mercado de trabalho, a forma por excelência de combate ao desemprego” (CARDOSO JR, 2013, p. 62-63).

O insuficiente crescimento econômico foi visto como o principal determinante da crise do emprego no Brasil, no final da década de 90 e depois dela. Não só determinante da crise, a retomada do crescimento – ou recuperação do nível de demanda efetiva – foi conceituada como a forma original de política de emprego:

Os programas formulados encontraram muitos obstáculos e ficaram muito aquém do que se esperava. De qualquer modo, seu papel parece ter sido relevante para evitar que ficasse sem assistência mínima uma parcela dos segmentos mais vulneráveis do mercado de trabalho. Evidentemente, fosse outro o contexto e *houvesse crescimento sustentado da economia – isto é, tivesse havido uma política de emprego autêntica* -, os programas poderiam ter apresentado resultados mais efetivos ou mais duradouros (MORETTO, GIMENEZ E PRONI, 2003, p. 270).

Segundo evidenciado, os resultados pouco eficazes dos programas implementados à época decorreram da sua implantação em um ambiente não favorável à plena utilização dos fatores produtivos, ou como destacado neste trabalho, em um regime de baixa demanda efetiva.

Mesmo ao final da década de 90 e início dos anos 2000, em um contexto em que as preocupações estiveram direcionadas para a contenção inflacionária e a necessidade de se recuperar e manter a estabilidade econômica, o compromisso

com o pleno emprego se não foi abandonado, foi novamente deslocado para o viés de políticas exclusivamente de demanda agregada.

4.3 OS ANOS 2000, O NOVO CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO BRASILEIRO E O FOCO NO CRESCIMENTO

Ao final da década de 90 a economia brasileira sofreu fortemente os efeitos das crises internacionais da Ásia e da Rússia, em 1997 e 1998 respectivamente. Deste final de década até 2003 o desempenho econômico foi fraco, acompanhado ainda de elevada inflação. A economia brasileira cresceu pouco (1,1% em 2003) e a taxa média de desemprego medida pelo Dieese (PED) atingiu 20,8% em 2003.

TABELA 3 – TOTAL DE EXPORTAÇÕES, FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO, DESPESAS DO GOVERNO EM RELAÇÃO AO PIB E PARTICIPAÇÃO DA EXPORTAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB (1990-2012)

Período	Valor FOB das exportações: total geral - US\$ (milhões)	Formação bruta de capital fixo R\$ (milhões)	Despesa de Consumo das Administrações Públicas em % do PIB	Participação da Exportação de Bens e Serviços no PIB
1995	46.506	129.296,71	21	7,3
1996	47.747	142.381,83	20,1	6,6
1997	52.986	163.133,85	19,9	6,8
1998	51.120	166.174,06	20,6	6,9
1999	48.013	166.746,36	20,3	9,4
2000	55.119	198.151,00	19,2	10
2001	58.287	221.772,00	19,8	12,2
2002	60.439	242.162,00	20,6	14,1
2003	73.203	259.714,00	19,4	15
2004	96.678	312.516,00	19,2	16,4
2005	118.529	342.237,00	19,9	15,1
2006	137.808	389.328,00	20	14,4
2007	160.649	464.137,00	20,3	13,4
2008	197.942	579.531,00	20,2	13,7
2009	152.995	585.317,00	21,2	11
2010	201.915	733.712,34	21,1	10,9
2011	256.040	798.720,11	20,7	11,9
2012	242.580	798.694,81	21,5	12,6

Fonte: IBGE, Séries Históricas, Contas Nacionais.

As crises provocaram fuga de capitais do Brasil levando à desvalorização da moeda nacional. Este movimento favoreceu o comércio exterior, elevando a

participação das exportações na composição do PIB em anos subsequentes, porém o consumo e investimento tiveram variações inexpressivas, o que resultou no baixo crescimento do início da década. A partir de 2002 as exportações brasileiras passaram a crescer mais rapidamente, favorecidas pela demanda internacional de commodities, ocasionando a situação de superávit na conta corrente (BALTAR E LEONE, 2012).

Esta situação internacional favorável foi alterando o quadro de funcionamento da economia brasileira, que passou a apresentar indicadores crescentes relativos aos componentes da demanda. A partir de 2004 a economia passou a crescer em ritmo mais intenso, alcançando uma taxa de 5,7% no ano.

A partir deste ano é que o país inicia sua fase de retomada de crescimento regular do Produto Interno Bruto, possibilitando daí a expansão do emprego, sobretudo do mercado de trabalho formal assalariado. O mercado de trabalho foi dinamizado, expandindo rapidamente o emprego formal e o salário mínimo real, o que juntamente com a crescente oferta de crédito elevou o consumo das famílias e empresas. Segundo destaca estudo do Dieese (2012), nesta década torna-se nítida a correlação entre crescimento do PIB e expansão dos empregos. Um primeiro momento é observado, entre 2001 e 2003, onde o aumento médio do PIB foi de 1,7% e o crescimento total do emprego formal foi de 12,6%, representando uma expansão média anual de 4,6%. Já entre 2004 e 2008, período onde o PIB cresce 4,7% em média, o emprego formal avançou 33,5%, com um crescimento médio anual de 5,9% (DIEESE, 2012).

Conforme afirma o mesmo estudo esta correlação não foi um processo mecânico, de forma que outros fatores determinaram a geração de postos de trabalho. Em 2009, apesar da forte retração do PIB no contexto da crise internacional, o mercado de trabalho continuou apresentando melhorias e as taxas de desemprego totais não se elevaram.

Desde 1999, com a desvalorização do real e a mudança no regime cambial, que favoreceram o estabelecimento de novos níveis de demanda efetiva, os indicadores de emprego voltaram a registrar movimentos menos desfavoráveis. A recuperação inicial se deu fundamentalmente pela ocupação da capacidade ociosa do setor produtivo, dada a ausência de aumento dos investimentos, ganhando destaque a geração de postos de trabalho de baixa qualidade e baixa remuneração.

Prado (2006) também destaca que a recuperação se iniciou lenta devido ao acúmulo de déficits trabalhistas dos anos anteriores.

As mudanças após 1999, com a desvalorização do real, provocando maior competitividade externa e maior proteção interna, e inclusive o aumento das exportações podem também ter contribuído para a elevação da relação emprego formal/PIB. Além disso, a maior fiscalização da legislação trabalhista contribuiu no aumento da formalização dos postos de trabalho, assim como a extensão dos benefícios trabalhistas a empregados domésticos, e as formas especiais de contratação previstas pela Lei, que permitiram a maior flexibilização dos contratos de trabalho (CHAHAD, 2006).

Em recente publicação da OIT (2011), destacam-se os efeitos resultantes da crise mundial sobre o país, com destaque para a queda do valor das exportações, a forte contração do crédito e da liquidez nas economias avançadas e no mercado financeiro internacional e, ainda a acentuada redução da oferta doméstica de crédito. O estudo afirma que de certa forma o mercado de trabalho foi afetado com empregos formais perdidos, sobretudo no setor industrial. No entanto, a recessão econômica durou apenas dois trimestres, e “diferentemente de outros países, a recuperação do mercado de trabalho no Brasil teve início antes do que a própria recuperação do PIB, o que ajudou a estimular a demanda agregada e a reduzir a maioria das perdas sofridas em decorrência da crise” (OIT, 2011, p. 2).

A política de isenções de impostos federais sobre produtos industrializados cumpriram um papel determinante na manutenção da demanda efetiva em alta, através do estímulo ao consumo de automóveis e bens de consumo duráveis linha branca. Um pacote de medidas voltadas a manter a oferta de crédito às famílias e empresas foi reforçado, assim como aportes extras de investimentos via governo federal, através do BNDES e de programas como Minha Casa Minha Vida e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Assim, o que se pode observar foi uma elevação dos ganhos do crescimento econômico, de forma generalizada, tanto para famílias como empresas e governo, impactando fortemente no mercado de trabalho. Esses ganhos foram possibilitados segundo estudo de Baltar et al (2010), pela manutenção de políticas macroeconômicas de combate à inflação, mas também por uma opção do poder público na ampliação de gastos e investimentos, no sentido de manter o ritmo de crescimento econômico alcançado e ainda criar uma sustentação de investimentos

em infraestrutura capaz de restaurar a capacidade de gerar valor da indústria brasileira.

As melhorias foram observadas não somente na expansão do emprego formal, mas como também na contenção do crescimento de ocupações informais e desestruturadas, na queda da taxa de desemprego e na valorização do salário mínimo, que combinada ao crescimento do emprego gerou após muitos anos de estagnação melhoras na estrutura social de ocupações dos brasileiros, que conseguiram adentrar na faixa de classe média brasileira (OLIVEIRA, 2010).

O que se observa é que as melhorias observadas estão inseridas na tentativa de um modelo de manutenção do emprego baseado na ideia de fortalecimento da demanda agregada, consideradas como políticas públicas de geração de emprego e renda. Muito ainda há de se avançar na segurança destes novos empregos, e na ampliação dos ganhos dos trabalhadores. A questão por trás aqui, além da manutenção de uma política de demanda efetiva favorável ao desenvolvimento social, é a de repensar quais os limites macroeconômicos para o fomento do emprego, e o papel do Estado na articulação de novas políticas para ampliação dos acessos à população brasileira.

4.4 CARACTERIZAÇÃO DO EMPREGO RECENTE E PERMANÊNCIA DE FATORES ESTRUTURAIS

Esta nova dinâmica do mercado de trabalho brasileiro observada nos anos recentes acabou sendo registrada por alguns especialistas como um padrão de pleno emprego. A taxa de ocupação da população economicamente ativa - medida pelo IBGE em 6 Regiões Metropolitanas - atingiu 95,4% em dezembro de 2012. Da mesma maneira, a taxa de desemprego teve uma trajetória descendente desde 2002, quando passou de patamares de 12% para alcançar 5,8% em maio de 2013 (IBGE, 2013).

Segundo Kon (2012) a percepção de que as condições de emprego no Brasil encontram-se hoje melhor situadas que alguns países centrais encobre algumas questões essenciais sobre a real condição de trabalho no Brasil. A primeira questão que se coloca é o fato de que a Pesquisa Mensal do Emprego, medida pelo IBGE,

investiga apenas características da população residente na área urbana de regiões metropolitanas.

**TABELA 4 - TAXA DE DESEMPREGO ABERTO (MÉDIA ANUAL E MÉDIA TRIMESTRAL):
REGIÕES METROPOLITANAS - 2009-2013 (%)**

RM	Ano	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	Média anual
Recife	2009	9,4	10,4	10,5	9,1	9,9
	2010	8,5	9,1	9,3	7,8	8,7
	2011	7,5	6,8	6,5	5,4	6,5
	2012	5,6	5,9	6,3	6	6,0
	2013	6,5	6,3	6,5	-	6,4
Salvador	2009	11,4	11,9	11,2	10,7	11,3
	2010	11,4	11,7	11,4	9,2	11,0
	2011	10,5	10,3	9,2	8,5	9,6
	2012	8,1	8,1	6,4	6,4	7,3
	2013	6,5	8,3	9,3	-	8,0
Belo Horizonte	2009	6,6	6,8	6,7	5,7	6,4
	2010	6,3	5,6	5,1	5	5,5
	2011	5,6	4,9	4,8	4,2	4,9
	2012	4,8	4,9	4,2	3,8	4,4
	2013	4,3	4,2	4,4	-	4,3
Rio de Janeiro	2009	6,6	6,6	5,8	5,5	6,1
	2010	5,8	6	5,5	5,2	5,6
	2011	5	5,2	5,3	5,4	5,2
	2012	5,7	5,3	4,7	4,2	5,0
	2013	4,5	5,1	4,5	-	4,7
São Paulo	2009	10	9,8	8,9	8,1	9,2
	2010	8,1	7,6	6,8	5,6	7
	2011	6,5	6,8	6,3	5,1	6,2
	2012	6	6,4	6	5,5	6,0
	2013	6,4	6,5	5,7	-	6,2
Porto Alegre	2009	6	6	5,5	4,9	5,6
	2010	5,1	5	4,5	3,5	4,5
	2011	4,5	4,8	4,9	3,7	4,5
	2012	4,4	4,4	3,6	3,5	4,0
	2013	3,8	3,9	3,5	-	3,7
Total das 6	2009	8,6	8,6	7,9	7,2	8,1
	2010	7,4	7,3	6,6	5,7	6,7
	2011	6,3	6,3	6	5,2	6
	2012	5,8	5,9	5,4	4,9	5,5
	2013	5,6	5,9	5,4	-	5,6

Fonte: IBGE – PME

As informações fornecidas pela PME, referentes às seis metrópoles brasileiras mais populosas, indicam uma queda nas taxas de desemprego aberto desde de 2010, depois de superada a crise econômica do ano de 2009. Neste conjunto, a taxa anual média aumentou levemente em 2009, mas depois se reduziu de forma expressiva (Tabela 4). Entre 2012 e 2013 porém as taxas tem se mostrado

estáveis, inclusive se repetindo o padrão trimestral de 5,9% e 5,4% nos dois últimos anos.

Em razão do comportamento sazonal das taxas de desemprego a comparação mais eficaz se dá por meio da observação destas taxas entre trimestres de ano a ano. Ficam claras as diferenças significativas entre as regiões metropolitanas. Em Porto Alegre, onde a taxa média é mais baixa, não houve redução entre 2010 e 2011 (manteve-se em 4,5%), sugerindo, assim como para a taxa média geral, que o avanço se torna mais difícil à medida que a taxa cai abaixo de 5%. Por sua vez, em Salvador, embora a taxa anual tenha diminuído 4 pontos percentuais entre 2009 e 2012, a proporção de pessoas desempregadas voltou a crescer em 2013, alcançando ainda 8%. A redução mais expressiva ocorreu em Recife e São Paulo, onde as taxas passaram de 9,9% e 9,2% em 2009 para 6,4% e 6,2% na média acumulada até o momento em 2013. Rio de Janeiro e Belo Horizonte tem apresentado tendência de redução permanente desde 2009, atingindo uma média de 4,7% e 4,3% respectivamente.

Entretanto, no caso do mercado de trabalho brasileiro, a taxa de desemprego aberto não parece ser capaz de mensurar plenamente a capacidade de absorção da mão de obra disponível para trabalhar. Complementarmente, o Dieese e a Fundação Seade desenvolveram uma metodologia que adota uma definição de desemprego mais abrangente. A pesquisa sobre emprego do Dieese/Seade, embora também abranja apenas regiões metropolitanas, amplia o conceito de desemprego, levando em conta o trabalho precário e o estado de desalento.

A pesquisa faz a seguinte segmentação relativa aos tipos de desemprego abordados: em primeiro lugar, a taxa de desemprego é ampliada para a proporção da PEA que se encontra na situação de desemprego total (aberto mais oculto); e em seguida, o desemprego oculto é dividido entre pessoas que realizam trabalhos precários (trabalhos ocasionais remunerados, auto-ocupação ou não remunerado e que procuraram mudar de emprego nos 30 dias anteriores ou sem êxito nos últimos 12 meses) e desemprego oculto por desalento (relativo às pessoas desempregadas que deixaram de buscar oportunidades nos 30 dias anteriores por desestímulo do mercado de trabalho, mas tiveram procura efetiva nos últimos 12 meses).

TABELA 5 – TAXAS DE DESEMPREGO, POR TIPO DE DESEMPREGO: REGIÕES METROPOLITANAS - 2009-2013 (%)

RM	Ano	Desemprego Total	Desemprego Aberto	Desemprego Oculto		
				Total	Trabalho	Desalento
Fortaleza	2009	11,4	7	4,4	2,1	2,3
	2010	9,4	5,9	3,6	1,8	1,8
	2011	8,9	6,1	2,8	1,2	1,6
	2012	8,9	6,5	2,4	1,1	1,3
	2013*	8,4	6,3	1,5	N/D	N/D
Recife	2009	19,2	11,6	7,6	4,5	3,1
	2010	16,2	9,8	6,4	3,9	2,5
	2011	13,5	8,5	5	2,8	2,2
	2012	12	7,5	4,5	2,6	1,9
	2013	13,3	8,5	4,8	2,9	1,9
Salvador	2009	19,4	12,1	7,3	5,1	2,2
	2010	16,6	11	5,6	3,8	1,8
	2011	15,3	10,4	4,9	3,4	1,5
	2012	17,7	12,1	5,6	4,3	1,3
	2013	18,8	13,3	5,5	4,4	1,1
Distrito Federal	2009	15,8	10,6	5,3	2,7	2,6
	2010	13,6	9,3	4,4	2,2	2,2
	2011	12,4	8,8	3,6	2	1,6
	2012	12,3	9,5	2,8	1,7	1,1
	2013	12,4	9,8	2,6	1,6	1
Belo Horizonte	2009	10,3	8	2,3	1,1	1,2
	2010	8,6	6,9	1,7	0,9	0,8
	2011	7,1	6,1	1	0,7	0,5
	2012	5,1	4,7	0,4	N/D	N/D
	2013	6,8	6,2	N/D	N/D	N/D
São Paulo	2009	13,8	9,9	3,9	2,8	1
	2010	11,9	8,8	3,1	2,3	0,8
	2011	10,5	8,3	2,2	1,6	0,6
	2012	10,9	8,7	2,2	1,6	0,6
	2013	10,7	8,6	2,1	1,6	N/D
Porto Alegre	2009	11,1	8,6	2,5	1,8	0,7
	2010	8,7	7	1,7	1,3	0,4
	2011	7,3	6,2	1,1	0,9	0,2
	2012	7	6	1	0,8	N/D
	2013	6,4	5,6	N/D	N/D	N/D
Total das 7	2009	14	9,7	4,3	2,8	1,5
	2010	11,9	8,5	3,4	2,3	1,1
	2011	10,4	7,9	2,6	1,7	0,9
	2012	10,5	8,1	2,4	1,6	0,8
	2013	10,7	8,4	2,4	1,7	0,7

Fonte: Dieese - Seade. Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). *Refere-se à média até o mês 09/2013. (N/D) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Como observado, na Tabela 5, percebe-se que a taxa de desemprego aberto mensurada pela PED é maior que a taxa estimada pela PME, em todas as regiões metropolitanas contempladas. Da mesma forma, a pesquisa realizada pelo Dieese/SEADE indica que o desemprego se reduziu entre 2009 e 2012

gradualmente nas regiões metropolitanas. Prioritariamente, a incidência do desemprego oculto diminuiu nos últimos anos, em razão da melhoria nos mercados de trabalho metropolitanos. Em Recife e Salvador, onde o desemprego oculto é relativamente maior, houve redução de 7,6% e 7,3% para 4,8% e 5,5%, respectivamente. No total das regiões, o desemprego oculto ainda alcançou 2,4% nos anos de 2012 e 2013 (parcial).

Entretanto, observando sobretudo os dados estimados até aqui para o ano de 2013, percebe-se que a taxa de desemprego total encontra-se ainda em patamares elevados, bem acima do que poderia ser considerado como uma taxa de pleno emprego (10,5% em 2012 e 10,7% em 2013). Em 2013, desconsiderando o fato de que o último trimestre registra as menores médias anuais de desemprego, as capitais Recife, Salvador, Belo Horizonte e Distrito Federal tiveram elevação em suas taxas na comparação com o ano anterior. Mesmo em 2012 expressivas taxas foram observadas em Recife (12%), Salvador (17,7%) e Distrito Federal (12,3%).

Olhando com mais rigor, mesmo os dados apresentados pelo IBGE em outras pesquisas como a PNAD e o Censo Demográfico do IBGE indicam que ainda há persiste um problema estrutural de nosso mercado de trabalho: o excedente de mão-de-obra. A existência de uma oferta de força de trabalho muito maior do que a demanda de trabalhadores para ocupar as vagas ofertadas pelas empresas do setor privado e pelas instituições públicas ainda é uma característica estrutural bastante relevante do mercado de trabalho brasileiro (PRONI, 2012). Para ilustrar como se manifesta esta oferta excedente de trabalhadores, a Tabela 6 apresenta outras informações disponíveis no IBGE, no ano de 2010.

De acordo com informações do Censo Demográfico, em 2010 a PEA abrangia cerca de 93,5 milhões de pessoas (correspondendo a uma taxa de atividade de 57,7%). Aproximadamente 86,4 milhões de pessoas estavam ocupadas (taxa de ocupação de 92,4%) e 7,2 milhões estavam desocupadas (taxa de desocupação de 7,6%, maior do que a registrada pela pesquisa amostral da PME que registrou em 2010 uma taxa de 6,7%). Entre os que se declararam ocupados na semana da pesquisa, apenas 61,2 milhões estavam submetidos a uma relação de emprego (taxa de assalariamento de 70,8%), ao passo que havia 1,5 milhões de pessoas trabalhando sem receber remuneração monetária e outros 3,5 milhões de trabalhadores na produção para consumo próprio - ou seja, quase 5 milhões de trabalhadores ocupados, mas sem rendimento (o equivalente a 5,3% da PEA).

Somando os desempregados com os ocupados fora de uma relação mercantil, havia mais de 12 milhões de pessoas sem um trabalho remunerado (12,9% da PEA), no Brasil, em um ano que as taxas registradas de desemprego foram de 6,7%.

TABELA 6 - PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS, POR CONDIÇÃO DE ATIVIDADE E DE OCUPAÇÃO NA SEMANA. BRASIL (2010).

Condição de Atividade e de Ocupação	Total	%
População em Idade Ativa	161.981.299	-
População Economicamente Ativa	93.504.659	100
Desocupados	7.150.820	7,6
PEA Ocupada	86.353.839	92,4
Ocupados Com Remuneração	81.408.709	87,1
- Empregados	61.176.567	70,8
- Trabalhadores por conta Própria	18.529.011	21,5
- Empregadores	1.703.130	2,0
Ocupados sem Remuneração	4.945.130	5,3
- Trabalho não remunerado	1.485.492	1,6
- Produção para próprio consumo	3.459.638	3,7

Fonte: IBGE, Censo 2010.

Assim, o que se detém da observação dos indicadores é que em um mercado de trabalho tão heterogêneo como o brasileiro é preciso ter cuidado e parcimônia sobre qualquer tendência de pleno emprego. Segundo confirma Proni (2012) é necessário olhar com cuidado os fatores que influenciam no movimento da mão-de-obra e sua variação ao longo do ciclo econômico de crescimento. Mais, é necessário olhar o que determina ou não a decisão de entrada no mercado de trabalho, e observar porque, por divergentes razões, existe um elevado contingente de pessoas que oscila entre momentos de atividade, como ocupados e desempregados, com momentos de inatividade, relacionados muitas vezes ao abandono da busca por emprego. Conforme afirma Proni (2012):

A oscilação da taxa de participação no mercado de trabalho brasileiro é entendida como consequência da heterogeneidade estrutural que predomina no mundo do trabalho. Nestas circunstâncias, a manutenção de uma trajetória sustentada de crescimento econômico é vista como condição importante e necessária, mas não suficiente, para que a taxa de desemprego continue se reduzindo em direção ao pleno emprego, ou para minimizar as disparidades existentes na estrutura ocupacional em âmbito nacional.(...) Portanto, aquelas teorias relativas ao funcionamento do mercado de trabalho formuladas no centro do capitalismo não deveriam ser aplicadas de maneira imediata no país.

Segundo este ponto de vista, a condição de pleno emprego no Brasil recente deveria ser refutada. A partir do entendimento de que os indicadores disponíveis mascaram a real condição do trabalhador brasileiro, percebe-se ainda que existe um contingente grande de ocupados em inserções produtivas que mascaram modalidades de subemprego, grande participação de informais, terceirizações irregulares e dificuldades de inserção em geral para jovens e mulheres.

Da mesma maneira, as diferenças regionais ainda são persistentes nos dados apresentados em todas as pesquisas. Na observação das pesquisas relacionadas às regiões metropolitanas, observa-se que o mercado de trabalho nacional é ainda marcado por diferenças regionais profundas.

Na Tabela 7, é fácil constatar que a proporção de trabalhadores desocupados é maior na maioria dos estados das regiões norte e nordeste (alcançando 11,9% no Amapá e 11,1% em Pernambuco), o mesmo ocorrendo em relação à proporção de trabalhadores na produção para o próprio consumo (12,5% no Piauí). Por outro lado, as menores porcentagens de trabalhadores procurando trabalho se encontram nos estados da região sul (3,8% em Santa Catarina), ao passo que as menores porcentagens de trabalhadores na produção para o próprio consumo se acham na região sudeste (0,4% em São Paulo e Rio de Janeiro).

Somando as participações relativas dos três indicadores, nota-se claramente que o excedente de mão-de-obra, em 2010, era maior no nordeste (23,3% da PEA em Alagoas, 22,9% no Piauí e Maranhão) e menor no sul (7,9% em Santa Catarina e 9,1% no Paraná). Importante registrar ainda, que a porcentagem de ocupados fora de uma relação mercantil (b+c) era menor em São Paulo, Rio de Janeiro e no Distrito Federal (apenas 1,4% da PEA).

A caracterização recente do mercado de trabalho brasileiro indicada pelo Censo e mais realisticamente pelos dados inferidos pela PED mostram que o desemprego ainda é persistente, aparece com mais rigor na forma de desocupação nas áreas metropolitanas enquanto que no interior do país ele se manifesta ainda por meio de relações não formais e não mercantilizadas. Ainda, a desigualdade é persistente com relação as regiões brasileiras, onde as maiores taxas são observadas no norte e nordeste e os menores níveis de desocupação encontram-se nos estados da região sul, com destaque para Santa Catarina e Paraná.

TABELA 7 - PROPORÇÃO DE TRABALHADORES (10ANOS OU MAIS) DESOCUPADOS OU OCUPADOS SEM RENDIMENTO: BRASIL, REGIÃO E UF - 2010 (%)

Grande Região e Unidade da Federação	Trabalhadores desocupados (a)	Trabalhadores não remunerados (b)	Produção para o próprio consumo (c)	(b)+(c)	(a)+(b)+(c)
Brasil	7,6	1,6	3,7	5,3	12,9
Norte	8,7	2,4	7,2	9,7	18,4
Rondônia	5,5	2,8	5,8	8,5	14
Acre	8	2,6	8,1	10,7	18,7
Amazonas	9,7	2,2	8,7	10,9	20,6
Roraima	7,7	1,8	7,7	9,4	17,2
Pará	9,2	2,7	7,3	10	19,2
Amapá	11,9	1,8	3,6	5,4	17,3
Tocantins	7,4	1,8	6,4	8,2	15,6
Nordeste	9,7	2,2	8,5	10,7	20,4
Maranhão	8,7	3	11,3	14,3	22,9
Piauí	7,9	2,5	12,5	15	22,9
Ceará	7,7	2,2	7,3	9,4	17,1
Rio Grande do Norte	9,9	1,7	5,8	7,5	17,5
Paraíba	8,6	2,2	10,8	13	21,6
Pernambuco	11,1	1,7	6,5	8,3	19,4
Alagoas	10,7	2,2	10,3	12,5	23,3
Sergipe	10,3	2	6,4	8,4	18,7
Bahia	10,9	2,2	8,3	10,5	21,3
Sudeste	7,5	1,1	1,1	2,2	9,7
Minas Gerais	6,8	1,3	3	4,3	11,1
Espírito Santo	7,3	1,5	2	3,5	10,8
Rio de Janeiro	8,5	1	0,4	1,4	9,9
São Paulo	7,6	1	0,4	1,4	9
Sul	4,7	1,7	2,8	4,5	9,2
Paraná	5	1,7	2,4	4,1	9,1
Santa Catarina	3,8	1,5	2,5	4,1	7,9
Rio Grande do Sul	4,9	1,9	3,3	5,2	10,1
Centro-Oeste	6,6	1,5	1,8	3,3	9,9
Mato Grosso do Sul	6,2	1,7	2,3	4	10,2
Mato Grosso	6,3	1,9	3	4,9	11,2
Goiás	6,3	1,4	1,6	3,1	9,4
Distrito Federal	8,2	0,9	0,5	1,4	9,6

Fonte: IBGE, Censo 2010.

Do mesmo modo, como observado ao longo da estruturação industrial brasileira, também percebe-se diferenças significativas nas ocupações em relação às atividades econômicas praticadas. De acordo com dados do Censo Demográfico (IBGE), a distribuição da população ocupada por atividade econômica mostrou que, em quatro das 21 seções de atividade do trabalho principal, inseriam-se praticamente a metade (50,3%) da população ocupada (Tabela 8).

A maior parte dos ocupados estava empregado nas seções de *Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas* que concentrava 17,0% do total ocupado; em seguida a *Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura*, concentrava outros 14,2%; a seção *Indústrias de transformação*, foi responsável por 11,8% da ocupação e a da *Construção*, 7,3%. Além dessas quatro seções de atividade, outras três ainda tiveram participação na população ocupada acima de 5%: *Serviços domésticos* (6,9%), que segundo IBGE (2012) se caracterizou por apresentar a mais acentuada predominância feminina; *Educação* (5,6%) e *Administração pública, defesa e seguridade social* (5,4%). Reunindo-se as seções das *Indústrias extrativas; Eletricidade e gás; e Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação*, o grupamento abarcou somente 1,4% das pessoas ocupadas. No conjunto das seções restantes de serviços, ficaram 24,2% das pessoas ocupadas.

TABELA 8 - DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, OCUPADAS NA SEMANA DE REFERÊNCIA, SEGUNDO A SEÇÃO DE ATIVIDADE DO TRABALHO PRINCIPAL – BRASIL - 2010.

Seção de atividade do trabalho principal	Percentual
Total	100
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	14,2
Indústrias extrativas	0,5
Indústrias de transformação	11,8
Eletricidade e gás	0,2
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	0,7
Construção	7,3
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	17
Transporte, armazenagem e correio	4,3
Alojamento e alimentação	3,5
Informação e comunicação	1,3
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	1,3
Atividades imobiliárias	0,4
Atividades profissionais, científicas e técnicas	2,7
Atividades administrativas e serviços complementares	3,5
Administração pública, defesa e seguridade social	5,4
Educação	5,6
Saúde humana e serviços sociais	3,8
Artes, cultura, esporte e recreação	0,8
Outras atividades de serviços	2,7
Serviços domésticos	6,9

Fonte: IBGE, Censo 2010.

4.5 CAMINHOS PARA O PLENO EMPREGO

Não há nenhuma negativa quanto a constatação de que a demanda cria empregos. Os dados aqui apresentados indicam que houve sim um fortalecimento do mercado de trabalho brasileiro a partir das medidas de incentivo à demanda efetiva, sobretudo após 2004, com a inserção do atual governo petista.

O caminho da elevação do emprego através do incentivo da demanda efetiva é pois, conhecido e validado, como muito debatido neste trabalho. Porém não se pode acreditar que somente a política macroeconômica resolva todas as questões estruturais que se colocam no pleno desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro. E ainda, políticas do lado da oferta, que atentem melhorar a “qualificação” do trabalhador, não são, segundo a teoria aqui defendida, políticas de pleno emprego.

De acordo com Tcherneva (2011) mecanismos de política fiscal e gestão da demanda agregada não podem ser confundidos com uma agenda para o pleno emprego. Apesar de trazer benefícios claros e imediatos, como melhora da renda agregada e dos fluxos monetários, muitas vezes esta abordagem não tem o foco específico na manutenção e criação de empregos. Por si só não conseguem atingir e manter o pleno emprego, reproduzem a desigualdade na renda e acabam por institucionalizar a pobreza (TCHERNEVA, 2011).

Uma política de pleno emprego tem que resolver de forma diferente o problema dos diferentes. Deve ser pautada na realização de políticas que empreguem qualquer pessoa desejosa de encontrar trabalho e destinadas a promover uma distribuição igualitária dos salários, de forma também a promover uma elevação nos patamares salariais do mercado em geral. Estas políticas devem reavaliar a condição dos inativos e desempregados por desalento, que muitas vezes deixaram de buscar trabalho pelas condições de elevada competição que o mercado oferece.

O que tem se observado no Brasil, no que diz respeito aos programas de incentivo à demanda – via ampliação do crédito e forte aceleração dos investimentos públicos em habitação e infraestrutura – é que programas deste nível não seriam capazes de eliminar sozinho os ciclos econômicos, pois não possuem os mecanismos adequados para promover uma efetiva e automática “sintonia fina”. Portanto, o desemprego de natureza cíclica e os surtos inflacionários

permaneceriam, ou voltariam a se manifestar em um contexto de crise ou estagnação destes investimentos.

No passado, havia um problema de estrutura produtiva, que o processo de substituição de importações, dentro da divisão internacional do trabalho, não conseguiu resolver e impediu a formulação de uma política de pleno emprego. O que vemos nos anos recentes não são restrições de estrutura produtiva, mas questões de dependência financeira internacional, que nos impedem de adotar uma política de pleno emprego. Conforme destacado fortemente por Keynes, o sistema capitalista não é capaz de gerar um estado de pleno emprego por si só, e quando acontecer ele provavelmente não permanecerá lá por muito tempo.

Sendo assim, políticas de pleno emprego não podem ser reduzidas à políticas como as observadas de incentivo à demanda. Uma política que foque no emprego é algo mais. Enquanto se pensar em política de incentivo ao setor privado, isto não gerará automaticamente pleno emprego. Pior, isto acarretará uma distribuição desigual, onde dado os fatores de formação de nosso capitalismo, a tendência é o aumento da renda se espalhar nos setores e regiões mais organizados e mais ricos da economia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Grande Depressão trouxe uma lição de que o livre mercado não levaria à situação de permanente equilíbrio das forças de mercado, no sentido de manter a economia em crescimento e gerar as melhores condições possíveis para trabalhadores e produtores na economia capitalista do século XX. Com a crise que se alastrou pela Europa e Estados Unidos nos anos de 1930 ficou claro que uma reorientação da política econômica deveria ser levada a cabo.

Keynes, a partir da publicação de “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (1936), foi o mais influente economista de sua geração. Ainda mais importante do que sua obra em si, foi o amplo papel político que suas ideias ganharam a partir de então. Superados os conflitos mundiais do século XX, a manutenção do pleno emprego e sua gestão enquanto política de Estado tornou-se o centro da agenda política de inúmeros governos. O emprego passou a ser identificado como forma de garantia de renda; proteção social e prosperidade; estabilidade social e meio para se garantir a paz. Mais do que isso, a promoção do emprego tornou-se fim da política pública e passou a ser determinado em termos de objetivos sociais e filosóficos, como indispensável na garantia de dignidade e de bem estar da sociedade.

A atuação de governos em prol do crescimento e aumento do emprego, no pós-guerra, foi baseada no conceito de determinação da renda agregada proposto por Keynes em 1936 e em seus escritos posteriores. A eliminação do desemprego em massa transformou-se na base da política econômica nos países de capitalismo avançado, tendo como referência o enfoque na demanda agregada.

As consequências dessa interpretação foram a chave para o sucesso do modelo de Estado de bem-estar dos países centrais no pós guerra. As medidas tomadas a favor de uma elevação da propensão a consumir da população favoreceram um processo de ampliação da renda e do emprego, com um considerável volume de investimento governamental e um processo espiral de crescimento econômico que se difundiu por variados setores da economia e diferentes níveis de renda da população.

O crescimento observado naquele período foi derivado de um amplo pacote de investimentos direcionados para levar a economia a um ponto de demanda efetiva próxima ao pleno emprego. Entretanto, as políticas de elevação do consumo de massa representaram uma âncora essencial de manutenção do pleno emprego, através da redistribuição de salários e lucros. As políticas de ampliação da participação dos salários na renda elevaram o nível de produção, garantindo uma prolongada fase de crescimento na Europa e EUA.

Todos estes pontos buscaram ser sintetizados no Capítulo 2 deste trabalho. O objetivo desta retomada teórica, mesmo sendo um tema amplamente discutido nos cursos de economia e desenvolvimento, foi o de amparar as etapas seguintes do trabalho. As diferenças estruturais do Brasil, em relação ao processo histórico e econômico ocorrido nos países centrais, é que representaram o ponto de inflexão da aplicação desta moderna teoria na análise de nossa economia nacional.

Como citado no Capítulo 3, a formação da economia brasileira e de seus vizinhos latino-americanos foi fundamentada em outras bases, derivadas de um legado periférico. Por características desenvolvidas (ou não) internamente, uma interpretação regional e diferenciada foi desenvolvida pelos pensadores latino-americanos, tentando interpretar as referências de formação e as saídas para o desenvolvimento de nossas nações, naquele tempo, preponderantemente subdesenvolvidas. Diante de uma dependência estrutural de Balanço de Pagamentos, foram formadas as principais características do modelo primário-exportador da economia nacional. O direcionamento dado à política econômica no Brasil até os anos de 1930 e depois deles, impediu que parte significativa dos grandes excedentes gerados pelas exportações fosse revertida para o fortalecimento da demanda efetiva interna.

Mesmo no período posterior, de vivência do Milagre Econômico, os ganhos em termos de desenvolvimento social foram limitados, a concentração da renda e da riqueza intensificou-se, e os ganhos de produtividade não se deslocaram de forma significativa para o lado dos trabalhadores, impedindo que se reforça-se a propensão a consumir gerando uma maior articulação para o crescimento do emprego agregado.

Sem estes elos de crescimento e consumo alinhados, as duas últimas décadas do século XX representaram o desmonte do modelo de desenvolvimento brasileiro processado até então, baseado na industrialização por substituição de

importações. Conforme desenvolvido no Capítulo 4, observou-se nas décadas de 80 e 90 uma reversão da tendência de estruturação do mercado de trabalho nacional. Diante de novas versões sobre a incapacidade de se manter o pleno emprego, teorias do lado da oferta passaram a defender instrumentos clássicos de redução da taxa de desemprego, como reduções salariais, flexibilização de contratos e requalificação da força de trabalho.

Sem apresentar os resultados promulgados pelas reformas neoliberais, as últimas décadas do século XX apresentaram indicadores muito ruins relativos ao mercado de trabalho brasileiro, com altas taxas de desemprego estrutural, informalidade e baixos níveis de renda per capita. Entretanto, a partir de um reordenamento da economia internacional, e da coincidente reformulação política no contexto das eleições de 2002, o Brasil passou a viver novos ares em relação ao emprego nos recentes últimos 10 anos.

Através da recuperação da atividade econômica interna, um novo patamar de crescimento do emprego foi inaugurado. O crescimento sustentado na expansão do mercado consumidor interno, impulsionado por políticas de valorização do salário mínimo e programas de transferência de renda para os mais pobres, além da expansão do crédito ao consumidor, foi reafirmado com um saldo positivo de empregos formais e estáveis. Mudanças nas características do mercado de trabalho foram observadas, como um crescimento da ocupação superior ao da população economicamente ativa, que resultou numa maior queda das taxas de desemprego.

Estas transformações, entretanto, não foram fruto de políticas de emprego diretas do governo federal. Grande parte do crescimento do emprego foi creditado à manutenção de um regime de demanda efetiva elevado, favorecido pela ampliação do fator consumo. Sem orientar uma política discricionária em favor daqueles que não puderam se integrar nos ganhos da última década, e que ainda se mantêm nas estatísticas de desemprego oculto ou inatividade (mulheres, jovens, idosos, presidiários), não se pode concluir, ou mesmo afirmar, que vivemos um período de pleno emprego da mão-de-obra.

Pelo contrário, estas transformações não foram suficientes para eliminar a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, caracterizado ainda pelo peso da informalidade, pelo estabelecimento de relações precárias de terceirização e desigualdades nas condições de inserções regionais e setoriais.

REFERÊNCIAS

ALBAN, M. *Crescimento sem emprego*. Salvador: Casa da qualidade, 1999.

AMADEO, E; ESTEVÃO, M. de M. *A teoria econômica do desemprego*. Hucitec, 1994.

BALTAR, P. E.; C. S. DEDECCA; W. HENRIQUE. "Mercado de Trabalho e exclusão social." OLIVEIRA, CAB de; MATTOSO, JEL Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao passado 2, 1997.

_____. et al. Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. *Global Labour University Working Papers*. Campinas: CESIT. UNICAMP, nº 09, Maio 2010.

_____. E LEONI, E. O mercado de trabalho no Brasil nos anos 2000. Carta Social e do Trabalho. Campinas: CESIT. UNICAMP, nº 19, Jul-Set 2012.

BRAGA, R. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012.

CANO, W. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

CARDOSO JR, POCHMANN, M. *Raízes da concentração de renda no Brasil: 1930 a 2000*. Brasília/Campinas, IPEA/CESIT, mimeo, 2000.

CARDOSO JR., J. C.. *Crise e desregulação do Trabalho no Brasil*. Texto para discussão IPEA. Brasília, ago. 2001.

_____. *Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil: ensaios de interpretação da história recente*. Campinas, SP: [s.n.], 2013.

CARLEIAL, L.; MALAGUTI, M. L. Informality and Casualization in the Brazilian Labor Market. *International Journal of Political Economy*, v. 30, n. 4, p. 68-90, 2001.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em Crise: a Economia Brasileira no Último Quarto do Século XX*. São Paulo: UNESP/IE. UNICAMP, 2002.

CHAHAD, J. O emprego formal no Brasil entre 2002-2006. In: MACAMBIRA, Júnior (Org.). *O Mercado de trabalho formal no Brasil*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2006.

CORNWALL, J. *Capitalist Development in the Twentieth Century*. 2010.

CORNWALL J.; CORNWALL, W. Why do some Economies Have Lower Unemployment Rates than Others. In: *Missing Links in the Unemployment Relationship*, P. Arestis and J. McCombie (eds.), Palgrave MacMillan, 2008.

DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2001.

_____. *A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000*. São Paulo: Dieese, 2012.

FERREIRA, A. N.; LEVY M.; FRACALANZA, P. O (des)emprego em duas perspectivas keynesianas. *Revista Textos de Economia*, v.12, n.1, UFSC, 2009.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

_____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

_____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Editora Nacional, 1978.

GIMENEZ, D. M. *Políticas de emprego no século XX*. São Paulo: Annablume: Unisal, 2003.

KALDOR, N. Stability and full employment. *The Economic Journal*, v. 48, n. 192, p. 642-657, 1938.

KALECKI, M. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1977.

_____. *Kalecki: economia*. In: Miglioli, J. org. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1980.

KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KON, A. Pleno emprego no Brasil: interpretando os conceitos e indicadores. *Revista Economia & Tecnologia (RET)* v. 8, n. 2, p. 5-22, 2012.

MATTOSO, J. *O Brasil Desempregado*. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

MINSKY, H. P. Effects of shifts of aggregate demand upon income distribution. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 50, n. 2, p. 328-339, 1968.

_____. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.

_____. *John Maynard Keynes*. Campinas: Editora Unicamp. 2011.

MITCHELL, W; MUYSKEN, J. *Full employment abandoned: shifting sands and policy failures*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2008.

MORETTO, A; GIMENEZ, D; PRONI, M. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M; HENRIQUE, W.(Org). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Economia e trabalho: textos básicos*. São Paulo: UNICAMP. IE, 1998.

OLIVEIRA, C. A. *Trabalho e desenvolvimento no Brasil. Carta Social e do Trabalho*. Campinas: CESIT. UNICAMP, n. 10, abr/jun. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *The Universal Declaration of Human Rights*. Assembleia Geral. 10 de Dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a23>. Acesso em: junho de 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção 122: Política de Emprego*. Aprovada na 49ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Genebra: 1964.

_____. *Revista Trabajo*. n. 18. Madrid: 1996.

_____. Brasil: *Uma estratégia inovadora de crescimento com equidade*. Escritório da Organização Internacional do Trabalho, Instituto Internacional de Estudos do Trabalho. – Genebra: OIT, 2011.

POCHMANN, M. Velhos e novos problemas do mercado de trabalho no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 26, n. 2, p. 119-139, 1998.

_____. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 2002.

_____. *Qualidade das ocupações no Brasil. Carta Social e do Trabalho*. Campinas: CESIT. UNICAMP, n. 3, jan./abr. 2006.

PRADO, A. *A revitalização do mercado de trabalho brasileiro. Visão do Desenvolvimento*, BNDES. Rio de Janeiro, n. 22, dez. 2006.

PREBISCH, R. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Trad. de Vera Neves Pedroso. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1968.

PRONI, M. W. O debate sobre a tendência ao pleno emprego no Brasil. *Revista Economia & Tecnologia (RET)* v. 8, n. 2, p. 23-50, 2012.

REIS, C. F. de B.; CARDOSO, F. G. A Crítica de Keynes e Kalecki à Tendência ao Pleno Emprego: Breve Discussão Sobre a Centralidade da Hipótese de Rigidez de Preços e salários. *Informações FIEP*, São Paulo, nº 360, p. 38-41, 2010.

ROBINSON, J. *Introdução à teoria do emprego*. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

_____. *Ensayos de economia poskeynesiana*. México: Fondo de Cultura Económica, 1959.

TAVARES, M. da C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 2.ed. Campinas: UNICAMP, 1986.

_____. *O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina*. Tavares, MC Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, M. da C.; BELLUZZO, L. G. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 19, n. 1, 1979.

TCHERNEVA, P. Fiscal Policy: Why Aggregate Demand Management Fails and What to Do about It. *Working Paper No. 650*. Levy Economics Institute of Bard College. 2011.

WRAY, L. Trabalho e Moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade de preços. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

WRAY, L. Randall. Minsky's approach to employment policy and poverty: employer of last resort and the war on poverty. *Working Paper No. 515*, The Levy Economics Institute, 2007.